

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

ORGANISATION ET POUVOIRS

DE

L'ADMINISTRATION SANITAIRE

EN FRANCE ET EN ANGLETERRE

EN VUE D'ASSURER LA SALUBRITÉ DE L'HABITATION
ET DE LUTTER
CONTRE LA PROPAGATION DES MALADIES TRANSMISSIBLES

« L'ordre qui lie les hommes en société
ne les oblige pas seulement à ne nuire en rien
par eux-mêmes à qui que ce soit, mais il oblige
chacun à tenir tout ce qu'il possède dans un
tel état que personne n'en reçoive ni mal, ni
dommage. »

DOMAT.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

PAUL NIVARD

AVOCAT À LA COUR D'APPEL

PARIS

Librairie Nouvelle de Droit et de Jurisprudence

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

—
1898

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

ORGANISATION ET POUVOIRS
DE
L'ADMINISTRATION SANITAIRE
EN FRANCE ET EN ANGLETERRE

EN VUE D'ASSURER LA SALUBRITÉ DE L'HABITATION
ET DE LUTTER
CONTRE LA PROPAGATION DES MALADIES TRANSMISSIBLES

« L'ordre qui lie les hommes en société
ne les oblige pas seulement à ne nuire en rien
par eux-mêmes à qui que ce soit, mais il oblige
chacun à tenir tout ce qu'il possède dans un
tel état que personne n'en reçoive ni mal, ni
dommage. »

DOMAT.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS
Sera soutenu le jeudi 26 mai 1898, à 10 heures

PAR

PAUL NIVARD

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

Président : M. LESEUR.

Suffragants : { MM. ESTOUBLON, } *professeurs.*
 { R. JAY, }

PARIS

Librairie Nouvelle de Droit et de Jurisprudence

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1898



ORGANISATION ET POUVOIRS
DE
L'ADMINISTRATION SANITAIRE
EN FRANCE ET EN ANGLETERRE
EN VUE D'ASSURER LA SALUBRITÉ DE L'HABITATION
ET DE LUTTER
CONTRE LA PROPAGATION DES MALADIES TRANSMISSIBLES

INTRODUCTION

Dans un intérêt général de salubrité ; pour protéger la santé et prévenir la maladie, l'Etat doit-il user de son pouvoir de contrainte sur tout habitant et tout propriétaire immobilier ? a-t-il le droit de restreindre la liberté individuelle, le peut-il, le fait-il et dans quelle mesure ?

Je voudrais étudier cette question, comparant à ce point de vue l'organisation et les pouvoirs de l'administration en France et en Angleterre.

L'ingérence de l'Etat dans l'habitation privée n'est d'ailleurs qu'un des cas particuliers où l'hygiène publique détermine son intervention. Il en existe un grand

nombre d'autres, où l'Etat se trouve en rapport soit avec des puissances étrangères, soit avec les communes de son territoire, soit avec les individus.

Ainsi l'Etat s'entend avec les nations voisines pour lutter contre l'envahissement des maladies épidémiques qui sévissent en Orient.

L'Etat intervient dans les affaires communales. Lorsqu'une commune est insalubre, que la mortalité y atteint des proportions inusitées, il contraint les autorités locales à faire des travaux d'hygiène (amenées d'eau de source, constructions d'égouts, etc.).

L'Etat dans l'intérêt de l'hygiène publique restreint encore la liberté du commerce et de l'industrie, contrôle certaines professions. Il impose aux hôteliers, logeurs, directeurs de théâtre, etc..... des obligations spéciales, aux médecins, chirurgiens, sages-femmes des conditions particulières de capacité.

Il surveille la salubrité des denrées mises en vente.

Il réglemente minutieusement les industries dont les exhalaisons pourraient compromettre la salubrité du voisinage.

Il détermine les mesures à prendre à l'intérieur de l'atelier pour protéger la santé de l'ouvrier.

Dans tous les cas, c'est toujours le même principe qui justifie l'intervention de l'Etat, la protection de ceux auxquels il est difficile ou impossible de se garantir eux-mêmes contre les dangers de maladie.

Au nom du même principe l'Etat peut-il aller plus loin encore et imposer à tout individu certaines règles d'hygiène privée ?

Avant d'examiner cette question je voudrais essayer d'en montrer l'importance.

CHAPITRE PREMIER

FONDEMENT DU DROIT DE CONTRAINTE DE L'ÉTAT SUR L'INDIVIDU EN MATIÈRE D'HYGIÈNE.

Quelle influence le logement peut-il avoir sur la santé de ceux qui l'habitent ?

Dans quelle mesure l'hygiène individuelle intéresse-t-elle l'hygiène publique ?

Ces deux questions préliminaires sont essentielles, la réponse que l'on y fera peut seule déterminer la nature et l'étendue du rôle de l'Etat.

La solution toutefois est délicate et complexe et rentre dans la sphère d'investigation des sciences naturelles.

Elle fait l'objet d'une branche spéciale, l'hygiène qui depuis peu s'est développée considérablement à la suite des découvertes de Pasteur.

Je ne puis donc qu'indiquer certains faits généraux le plus souvent admis à l'heure actuelle.

« Au point de vue hygiénique, dit le docteur Rochard, l'idéal de l'habitation serait évidemment une création qui soustrairait l'individu, la famille ou les groupes à l'action des propriétés physiques de l'atmosphère, dans la mesure convenable et rien que dans cette mesure ;

en même temps qu'elle permettrait aux intéressés de jouir de l'intégrité parfaite des propriétés chimiques et biologiques de l'air. »

Ce n'est encore là qu'un idéal, mais plus on s'en éloigne et plus la santé des habitants en souffre.

1^o D'abord la vitalité, la résistance à la maladie diminuent. C'est ce que produit l'insuffisance de lumière. Tout le monde sait combien la lumière, la lumière solaire surtout, a d'influence sur l'énergie physique, et sur la destruction des germes morbides.

C'est ce que produit aussi l'impureté de l'air. Si le logement est insuffisamment aéré, s'il est trop étroit, si les habitants sont trop nombreux, ou bien si l'atmosphère est infectée d'exhalaisons odorantes et de gaz délétères, par suite de l'aménagement défectueux des conduites d'eaux ménagères et des cabinets d'aisances, etc., l'air perd ses qualités vivifiantes, il se produit une sorte de dégoût respiratoire cause prépondérante de l'anémie.

2^o Ensuite les dangers de maladies d'origine microbienne augmentent par suite de l'infection de l'air, du sol ou de l'eau.

Si l'évacuation des matières usées n'est pas assurée d'une manière rapide et complète, elles se décomposent sur le sol ou dans le sous-sol et peuvent contaminer les eaux souterraines et l'atmosphère.

A l'intérieur de l'habitation, la malpropreté des habitants, l'accumulation des résidus, la disposition dé-

fectueuse des cabinets d'aisances, etc... sont des conditions essentiellement favorables au développement des germes morbides. Ils se répandent dans l'air, se collent sur les muqueuses, sur la muqueuse respiratoire spécialement et provoquent souvent une maladie infectieuse (choléra, fièvre typhoïde, phtisie, diphtérie).

Tout le monde sait combien ces maladies sont dangereuses, comme elles se propagent facilement et rapidement par l'air, par l'eau, par le contact direct ou indirect, par les linges et les vêtements.

En aucune matière la solidarité de tous n'est plus absolue.

Quand une maladie contagieuse éclate dans un logement, une maison, une ville, une région, sait-on jamais si l'on ne sera pas atteint? Tous les lieux publics peuvent servir de moyen de transmission. Dans la caserne particulièrement, comme l'indiquait le docteur Brouardel, les germes morbides sont importés des lieux contaminés et créent parfois des foyers d'épidémie. Le cas s'est présenté pour la diphtérie. Ainsi donc un logement qui se trouve dans des conditions hygiéniques mauvaises est un danger non seulement pour ceux qui l'habitent, mais pour les voisins et pour l'agglomération tout entière.

Au mal l'hygiène propose différents remèdes :

1° Rendre l'homme réfractaire à la contagion par la vaccination lorsqu'elle est possible ;

2° Empêcher la propagation des germes morbides

par l'isolement des malades, la désinfection des locaux, des meubles, des linges, des vêtements ;

3° Eviter autant que possible l'éclosion des maladies infectieuses en rendant l'habitation impropre au développement des germes par un bon aménagement des locaux qui assure l'aération, l'éclairage et l'évacuation complète et rapide des résidus de tous genres et par leur entretien dans un état constant de propreté.

Les faits relevés dans les statistiques démographiques confirment et complètent ces données théoriques. Ils nous permettent de préciser deux points :

1° Quelle est la proportion des morts par maladie contagieuse ;

2° Quelle est l'influence du milieu sur la mortalité.

1° En 1894 la France avait une population de 38300000 habitants dont la mortalité atteignait 815.500 soit 22 0/00. Quelle était dans ce chiffre l'importance de la mortalité par maladies contagieuses évitables ?

La statistique n'existe que pour les villes de plus de 5.000 habitants et les chefs-lieux d'arrondissements d'une population moindre. Elle s'étend à 661 villes comprenant 12.548.840 habitants, un peu moins de 1/3 de la population française.

La mortalité générale est de 22,69 par mille habitants.

Voici la mortalité spéciale par maladies transmissibles.

	Fièvre typhoïde.	Variole.	Rougeole.	Scarlatine.	Coqueluche.	Diphthérie.	Tuberculose.	Maladies cholériques.	Fièvre puerpérale.	Gastro-entérite.
1° <i>Nombres absolus.</i>										
1) Paris	687	166	993	151	255	1009	11778	23	142	3076
2) Villes de 100.000 à 500.000 h.	908	325	649	76	337	1000	7744	690	124	4622
3) Villes de 30.000 à 100.000 h.	775	233	500	149	335	821	6651	46	193	3863
4) Villes de 20.000 à 30.000 h.	327	199	278	80	152	450	3604	37	91	2209
5) Villes de 10.000 à 20.000 h.	559	113	320	95	226	598	5161	42	140	2884
6) Villes de 5.000 à 10.000 h.	667	119	316	66	328	846	5684	98	186	2964
7) Ch.-l. d'arrondissement au dessous de 5.000 h.	110	14	90	22	88	90	772	3	37	207
	4043	1169	3146	669	1721	4864	42404	948	913	19825

2° *Proportions pour 1000 habitants.*

. 0,325 0,09 0,25 0,05 0,14 0,39 3,37 0,08 0,07 1,58

La proportion totale de la mortalité par maladies transmissibles est donc de 7,37 pour 1000 habitants soit près du 1/3 de la mortalité générale.

Ces chiffres indiquent cependant une amélioration depuis quelques années, mais ils pourraient être encore réduits de beaucoup par l'adoption générale de certaines

mesures hygiéniques. Ainsi la variole a presque complètement disparu dans les pays où comme en Allemagne la vaccination est obligatoire.

Les mesures de désinfection rigoureusement appliquées produisent aussi un effet remarquable, sur la diphtérie notamment. Ainsi au Havre cette maladie causait de 1880 à 1883 404 décès et de 1893 à 1896 135 seulement soit une réduction des $\frac{2}{3}$ due à la fois aux mesures de désinfection et à l'emploi du sérum anti-diphtérique.

2° Pour déterminer l'influence du milieu sur la mortalité, il faudrait dresser des tables de décès par localité et dans chaque localité par quartier, par rue, par maison. Ce serait la carte médicale de la France.

Malheureusement ce travail n'a été exécuté que dans quelques villes, par les soins des bureaux d'hygiène.

On constate ainsi que dans les grandes villes la mortalité varie dans des proportions considérables suivant les quartiers.

Ainsi à Paris en 1891 elle était de 11,48 0/00 dans le 8^e arrondissement.

De 15 à 20 dans les 1^{er}, 2^e, 3^e, 6^e, 7^e, 9^e, 10^e, 16^e et 17^e arrondissements.

De 20 à 25 0/00 dans les 4^e, 5^e, 11^e, 12^e et 18^e.

Elle montait à 28,64 dans le 13^e et à 32,84 dans le 14^e.

De même à Rouen en 1891 la mortalité variait de 43, 34 0/00 dans la deuxième circonscription à 23, 76 dans la 4^e.

Le nombre des décès par maladie contagieuse suit une marche parallèle.

Il est vrai que des causes multiples influent sur ces chiffres. Elles tiennent non seulement au milieu mais à la population elle-même.

La mortalité dépend de l'alimentation, du genre de vie, des vices, — de l'alcoolisme par exemple — dans une proportion fort importante et difficile à déterminer.

Elle varie encore proportionnellement au nombre des enfants en bas âge.

Cependant lorsqu'on dresse une statistique par rue et par maison, on constate que la mortalité diffère dans des proportions énormes d'une rue à une autre et parmi des groupes dont les mœurs et les conditions de vie sont analogues.

Les causes d'insalubrité tenant au milieu lui-même sont d'ailleurs multiples. Etroitesse des rues, hauteur des maisons, surpopulation, absence d'égouts, évacuation imparfaite des matières usées, malpropreté des habitations sont les conditions que l'on trouve généralement réunies partout où la mortalité est la plus élevée.

La statistique nous permet encore de constater la réduction de la mortalité due à l'assainissement d'une ville ou d'un quartier.

Ainsi à Paris le nombre des décès atteignait par 1000 habitants :

27 de 1871 à 1875.

23,92 de 1881 à 1885.

21,19 de 1891 à 1895.

Il paraît donc hors de doute que les travaux d'assainissement exécutés par les municipalités, joints aux mesures d'hygiène imposées aux individus ont pour effet de diminuer la mortalité dans une large proportion.

C'est là un résultat auquel la société tout entière est intéressée pour des raisons multiples.

Au point de vue militaire d'abord tout ce qui affaiblit la race, et diminue le nombre des hommes valides, porte atteinte dans une certaine mesure à la puissance militaire de l'Etat.

Or il résulte de la statistique des villes de France que les maladies transmissibles les plus graves frappent surtout les hommes dans toute la force de l'âge, de 20 à 48 ans.

Au point de vue budgétaire ensuite toutes les causes qui influent sur la morbidité et la mortalité se répercutent sur les dépenses d'assistance de toutes natures à la charge de l'Etat et des communes — assistance médicale, assistance hospitalière, assistance des orphelins, secours à domicile, etc. — et sur les recettes aussi qui varient en sens inverse. Une mortalité anormale provoque en effet tout à la fois des dépenses extraordinaires et des moins-values dans les recettes.

La question a plus d'importance encore au point de vue commercial et maritime.

Une ville assainie, jouissant d'une bonne réputation sanitaire, inspire confiance, elle attire les étrangers commerçants ou touristes. Si c'est un port, surtout, ces

avantages sont considérables et avec un service de désinfection bien organisé, on peut prendre des mesures moins rigoureuses vis-à-vis des navires arrivant des points contaminés.

Quand au contraire l'état sanitaire d'un port est défectueux, que les épidémies sont fréquentes, les ports étrangers prennent des mesures de défense vis-à-vis des navires et des marchandises qui en proviennent ; ce qui cause au commerce un préjudice considérable.

Ajoutons enfin les pertes que fait subir la maladie à ceux qu'elle atteint, pertes d'autant plus graves qu'elles frappent les familles plus pauvres et qui pourtant sont les plus exposées — frais de visite du médecin, frais de médicaments, pertes de salaires et parfois même d'emploi.

En résumé, un grand nombre d'hommes périssent chaque année dont la mort pourrait être évitée, beaucoup d'autres sont malades pendant plusieurs mois parfois, qui auraient pu échapper à la maladie.

La question est grave, au point de vue humanitaire d'abord puisqu'elle intéresse avant tout la classe pauvre, mais à un point de vue plus général aussi, car en nulle autre circonstance la solidarité de tous n'est plus manifeste que lorsqu'il s'agit de maladies contagieuses.

On connaît les remèdes pour modifier cet état de choses et combattre ce danger. On sait qu'assurer la salubrité du logement est entre tous un des plus efficaces.

Dans ces conditions l'intervention de l'Etat dans les questions d'hygiène privée n'est-elle pas légitime.

Mais dans quelle mesure et au nom de quels principes?

On a invoqué d'abord une des fonctions essentielles de l'Etat, celle de faire respecter la liberté individuelle et c'est là sans doute un excellent argument.

D'après la déclaration des droits de l'homme de 1789 « la liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui ».

Par suite tout ce qui nuit à autrui est interdit.

« Tant que la salubrité a paru ne constituer qu'un intérêt personnel ou du moins ne s'étendant pas au delà de la famille, il était naturel de laisser aux gens des libertés dont l'abus semblait ne pouvoir faire de mal qu'à eux-mêmes. Mais aujourd'hui que la science a pénétré, qu'elle a mis en lumière avec une précision et une sûreté croissante les principes de la solidarité sanitaire, les choses ont changé de face. Ce qui était permis quand on le jugeait inoffensif ne doit plus l'être quand on le sait nuisible. On sait que l'insalubrité d'une maison ne menace pas seulement ceux qui l'habitent : que cette maison est toute désignée pour devenir le foyer d'une épidémie qui rayonnera au dehors ; il ne doit donc pas être permis de posséder une maison insalubre : « l'ordre qui lie les hommes en société, dit Domat, ne les oblige pas seulement à ne nuire en rien par eux-mêmes à qui que ce soit, mais il oblige chacun à tenir tout ce qu'il possède en un tel état que personne n'en reçoive

ni mal ni dommage. » Les lois et règlements sanitaires sont légitimes dans la mesure où ils sont conformes à ces principes.

Les principes du droit restent fixes, les applications se modifient. L'un des éléments de ces modifications c'est le mouvement scientifique. Que nul ne doit nuire à autrui, nos pères le savaient comme nous, ce qu'ils ne savaient pas et que nous savons, c'est que cette action nuisible des hommes les uns sur les autres peut s'exercer par la propagation de certaines maladies. Ce que nous savons encore qu'ils ne savaient pas, c'est qu'il existe des moyens d'empêcher cette action nuisible de se produire. De cette connaissance nouvelle découle pour les sociétés une obligation nouvelle, dont l'accomplissement ne sera pourtant que l'application du principe juridique ancien » (1).

Toute cette argumentation est excellente et irréfutable, mais elle justifie seulement les mesures prises contre la propagation des maladies transmissibles ; par exemple, la désinfection obligatoire, le curage des fosses, puisards, fossés, etc..., les mesures propres à éviter la pollution des eaux de boisson. Quand une municipalité limite la hauteur maxima des maisons et la superficie minima des cours intérieures, quand elle impose à chaque habitant le système du tout à l'égout, quand elle l'oblige à s'approvisionner d'eau de source, peut-

(1) Monod, dans *Hygiène publique, Encyclopédie d'hygiène* de Rochard, t. VIII, p. 411.

être pourrait-on dire que ce sont là des mesures générales indispensables pour assurer l'hygiène d'une habitation et d'une ville et que par là même elles ont pour effet d'éviter la propagation des maladies transmissibles. Mais ce n'est là qu'un effet indirect et éloigné et ce n'est assurément par leur but exclusif.

Il me semble que l'on pourrait élargir et renforcer les pouvoirs de l'autorité publique en matière de salubrité en prenant pour base une autre fonction de l'Etat.

« L'Etat, dit M. Paul Leroy-Beaulieu, possède la perpétuité. Il dure des séries de siècles. Il doit donc représenter les intérêts perpétuels et les sauvegarder contre l'imprévoyance des intérêts présents. C'est une des fonctions les plus importantes de l'Etat. L'individu ou plutôt un grand nombre d'individus les moins prévoyants, ceux qui se possèdent le moins eux-mêmes cèdent souvent à la tentation des jouissances immédiates et leur sacrifient un bien-être futur. Quand ils ne lèsent ainsi qu'eux-mêmes, l'Etat n'a pas en général à intervenir ; mais quand ils détériorent les conditions générales d'existence de la nation dans l'avenir, l'Etat manque à son évidente mission en s'abstenant. »

Faisons l'application de ce passage à la question qui nous occupe. L'Etat, grâce à sa prépondérance et à sa perpétuité, peut seul exécuter un plan général d'assainissement d'un pays. Il a donc le droit de contraindre les particuliers à collaborer à cette œuvre et à ne rien faire qui soit de nature à l'entraver et dans ce but il

peut créer des servitudes nouvelles d'utilité publique. C'est ce qui justifie son intervention dans la construction des maisons, c'est ce qui lui permet d'imposer à un propriétaire les dispositions propres à assurer l'éclairage et l'aération des logements habités et tel système spécial pour l'évacuation des matières usées.

Lord Beaconsfield qui fit adopter par le parlement anglais la grande loi sanitaire de 1875 définissait ainsi le rôle d'un ministre de la santé publique :

« La santé publique est le fondement où reposent le bonheur du peuple et la puissance de l'Etat. Ayez le plus beau des royaumes, donnez-lui des citoyens intelligents et laborieux, des manufactures prospères, une agriculture productive, que les arts y fleurissent, que les architectes y couvrent le sol de temples et de palais ; pour défendre tous ces biens ayez encore la force, des armes de précision, des flottes de torpilleurs, si la population reste stationnaire, si chaque année, elle diminue en stature et en vigueur, la nation devra périr. Et c'est pourquoi j'estime que le souci de la santé publique est le premier devoir d'un homme d'Etat. »

Ce devoir de l'Etat s'impose surtout dans une démocratie où chacun est appelé à s'occuper des affaires publiques. Nous avons vu quelle était l'influence du milieu sur la vitalité des habitants, on sait quelle est l'influence de la vitalité sur les actes quotidiens.

Toutes choses égales d'ailleurs elle agit sur l'énergie, l'initiative et la moralité.

L'Etat a le même intérêt au développement de la vigueur physique qu'à celui de l'instruction intellectuelle. Ici on admet généralement qu'il a un droit et un devoir de contrainte pour éviter les conséquences fâcheuses de l'ignorance et de l'inertie individuelles. Quand il s'agit de la santé on critique son intervention au nom des droits de l'individu.

Ces critiques ne paraissent pas fondées. Il me semble, en résumé, que l'Etat représentant et défendant les intérêts permanents et supérieurs du groupe social, à l'heure présente et dans l'avenir a le droit et le devoir de contraindre tout individu à ne pas faire de sa propriété un usage qui serait de nature à leur porter atteinte. Voilà pour les principes.

La question de mise en pratique est beaucoup plus délicate et complexe.

Le droit en lui-même est un rapport abstrait dans la pratique, il faut tenir compte de circonstances multiples.

Le législateur fixe les cas d'intervention.

L'administrateur donne des ordres qui en assurent l'exécution effective, c'est la réalisation du droit.

Pour être justifiés ces ordres doivent être nécessaires et efficaces.

Ils doivent être *nécessaires*, c'est-à-dire que le but de l'ordre doit être de prévenir ou de modifier un état de fait préjudiciable à la salubrité générale.

Ils doivent être *efficaces*, l'acte interdit ou ordonné

doit être le moyen le plus sûr d'atteindre le but proposé.

Ce sont là des questions d'ordre technique.

Si ces deux conditions ne sont pas remplies l'administrateur fait un usage abusif du droit de l'Etat.

On comprend d'ailleurs que ces mesures ne sauraient être uniformes dans un même pays ; qu'elles doivent différer suivant les milieux, le climat, l'importance de l'agglomération, etc.

Mais si la législation ne donne pas à l'administration des pouvoirs suffisants pour agir d'une manière efficace en cas de nécessité, la législation est incomplète et insuffisante.

Mais si l'administrateur n'use pas quand il le devrait des pouvoirs que le législateur lui a conférés, c'est qu'alors il doit y avoir quelque imperfection dans l'organisation administrative.

Trois questions se posent donc :

1° Une question d'organisation administrative.

Quelle est l'autorité chargée de prendre les mesures d'exécution ; qui la renseignera, l'éclairera, la contrôlera. Comment ses ordres seront-ils exécutés.

2° Une question de fonction administrative.

Quels sont d'après la loi les pouvoirs de l'administrateur et par suite dans quelles limites ses injonctions seront-elles légales et obligatoires.

Quels recours sont ouverts aux particuliers en cas d'abus de pouvoir ?

3° Enfin une question d'adaptation de l'ensemble du

système au but proposé. L'administration exécute-t-elle la fonction qui lui est confiée, le peut-elle ?

C'est sous ces différents aspects que je voudrais comparer l'administration sanitaire en France et en Angleterre en me plaçant toujours au point de vue spécial de la salubrité de l'habitation. Toutefois la dernière question est intimement liée aux deux autres et je ne pourrais la traiter séparément sans tomber dans des répétitions monotones. Je crois donc qu'il est préférable de joindre la critique à l'exposé de l'organisation et des pouvoirs de l'administration.

CHAPITRE II

ORGANISATION DES SERVICES D'HYGIÈNE PUBLIQUE CHARGÉS EN FRANCE DE VEILLER A LA SALUBRITÉ DES HABITA- TIONS PRIVÉES ET D'ÉVITER LA PROPAGATION DES MALA- DIES TRANSMISSIBLES.

En France l'organisation administrative chargée de veiller à la salubrité du logement comprend :

- a)* Les autorités chargées de prendre des décisions, de donner des ordres aux particuliers.
- b)* Celles qui les contrôlent et les dirigent.
- c)* Les conseils destinés à les éclairer de leur avis.
- d)* Enfin les agents qui les renseignent sur les mesures à prendre et qui surveillent l'exécution des mesures prises.

L'organisation légale a d'ailleurs été complétée dans nombre de départements et de villes importantes par des services créés par les conseils généraux et municipaux.

§ 1.— **Autorités chargées de prendre des décisions.**

- a)* Depuis la révolution qui d'ailleurs sur ce point n'a fait que confirmer l'état de choses antérieur, dans

chaque commune la salubrité publique fait partie de la police municipale. Le soin de veiller à la santé publique rentre donc dans les pouvoirs généraux des maires, qui d'après le droit commun agissent sous la surveillance et le contrôle des préfets.

Toutefois la loi du 13 avril 1850 voulant augmenter les garanties des administrés, tout en renforçant le droit de contrainte de l'administration, enleva aux maires une partie de leurs pouvoirs de police sanitaire, pour les confier au conseil municipal.

Donc actuellement, dans chaque commune, deux autorités distinctes ont en matière de salubrité des pouvoirs différents suivant les distinctions que j'étudierai plus loin.

§ 2. — Autorités chargées du contrôle et de la direction.

La direction générale des services d'hygiène est centralisée au Ministère de l'intérieur.

Elle dépend du bureau de l'hygiène et du comité de direction.

a) Le bureau de l'hygiène qui faisait autrefois partie du ministère du commerce a été rattaché par le décret du 8 janvier 1889 à la direction de l'Assistance au ministère de l'intérieur. Il comprend un chef, un sous-chef, trois rédacteurs, deux expéditionnaires, soit sept employés auxquels il faut joindre le directeur, l'inspecteur général et l'inspecteur général adjoint des services sanitaires.

Ce bureau est chargé du service de la statistique sanitaire. D'abord limitée aux villes de 10,000 habitants, cette statistique a été étendue aux communes de plus de 5,000 habitants et aux villes chefs-lieux d'arrondissement d'une population inférieure. Elle comprend aujourd'hui 681 villes, tant en France qu'en Algérie, qui adressent au bureau de l'hygiène un bulletin mensuel d'un modèle uniforme.

Le bureau de l'hygiène correspond avec les Préfets pour tout ce qui concerne la salubrité. Des instructions prophylactiques ont été rédigées par le comité consultatif d'hygiène publique de France ; elles indiquent pour chaque affection transmissible, les moyens préventifs, le mode de propagation, les mesures d'hygiène publique applicables : isolement, désinfection, assainissement. Ces instructions en dépôt dans chaque préfecture sont adressées en cas de besoin aux maires, médecins, instituteurs des communes.

b) Le comité de direction ne comprenait jusqu'en 1893 que le directeur des services d'assistance et d'hygiène, l'inspecteur général et le président du comité consultatif. Deux décrets des 3 mai 1893 et 3 juin 1896 y ont ajouté : l'inspecteur général adjoint des services sanitaires, le directeur des consulats et des affaires commerciales au ministère des affaires étrangères, le directeur du travail et de l'industrie au ministère du Commerce, le président de la Chambre de Commerce de Paris.

Dans le rapport au Président de la République qui précédait le décret d'organisation de 1884, le ministre expliquait ainsi le but de la nouvelle institution.

« Ce comité aurait pour mission d'étudier les solutions à donner par l'administration à toutes les affaires ressortissant du service de la police sanitaire, sauf bien entendu à en référer comme aujourd'hui au comité consultatif pour toutes celles qui présenteraient une certaine importance. En vous proposant d'établir ce comité qui constituera un conseil permanent, mon but est de donner aux affaires de l'hygiène une direction homogène s'inspirant des principes de la science médicale. Il n'y aura plus une seule question si modeste qu'elle puisse être dont la solution n'ait été préparée par des hommes compétents. »

En fait ce comité s'occupe surtout des questions de police sanitaire internationale et des mesures à prendre en temps d'épidémie. Il a formé un corps de jeunes praticiens instruits, anciens internes des hôpitaux qui, lorsqu'une épidémie est signalée, sont envoyés immédiatement sur place. Leur mission est de poursuivre par les meilleurs procédés de défense, l'extinction de la maladie au fur et à mesure de ses manifestations.

En outre l'administration a acquis un matériel volant, tentes d'isolement, étuves à désinfection, pulvérisateurs. Tous ces appareils sont mis à la disposition des communes menacées ou atteintes et permettent de concentrer sur un point donné, dans le plus bref

délai possible, tout l'effort de la défense sanitaire (1).

En résumé dans la branche spéciale de l'hygiène publique qui nous occupe, l'administration centrale n'intervient que pour rassembler et coordonner les documents qui permettent de connaître l'état sanitaire de la France, et pour diriger l'action des maires et des préfets dans les cas importants — mesures générales d'assainissement ou lutte contre l'extension d'une épidémie naissante. — Mais jamais elle ne s'adresse directement aux individus.

§ 3. — Conseils d'hygiène.

Pour éclairer l'administration active il existe des conseils spécialement compétents chargés de donner des avis sur les questions qui leur sont soumises.

Ce sont des conseils locaux, les conseils de département et d'arrondissement et un conseil central, le comité consultatif d'hygiène publique de France.

1° *Conseils locaux*. — Un arrêté du chef du pouvoir exécutif du 18 décembre 1848 créa dans chaque département et dans chaque arrondissement un conseil d'hy-

(1) Etat du matériel en mars 1897 :

43 étuves à désinfection (17 fixes, 26 mobiles),
64 pulvérisateurs,
15 cuves à désinfection,
4 tentes d'isolement à 12 lits,
4 tentes d'isolement à 6 lits,
1 stérilisateur d'eau.

giène. Il prévoyait même que le préfet par arrêté spécial pourrait constituer des commissions d'hygiène dans chaque canton.

Le nombre des membres de ces conseils varie de 7 à 15. Ils sont nommés pour 4 ans par le préfet parmi les médecins, pharmaciens et vétérinaires et dans des proportions fixées par l'arrêté ministériel du 15 février 1849.

Chaque conseil doit se réunir au moins une fois tous les trois mois (art. 6).

Il peut être consulté sur nombre de questions (voir art. 9), notamment :

Sur l'assainissement des localités et des habitations,

Les mesures à prendre pour prévenir et combattre les maladies endémiques, épidémiques et transmissibles.

« Les conseils d'hygiène publique d'arrondissement réuniront et coordonneront les documents relatifs à la mortalité et à ses causes, à la topographie et à la statistique de l'arrondissement, en ce qui touche la salubrité publique » (art. 10).

Enfin le conseil de département doit adresser chaque année au préfet un rapport sur les travaux des conseils d'hygiène d'arrondissement. Ce rapport est transmis au comité consultatif d'hygiène publique de France.

Il semble que ces conseils compétents pourraient par leurs avis rendre les plus grands services aux administrateurs chargés de prendre des décisions en matière

d'hygiène publique. Ils pourraient dresser la statistique des décès, par cas, par âge et par localité, rechercher les causes spéciales d'insalubrité de nature à influencer sur la mortalité, établir enfin la topographie médicale de chaque arrondissement.

En fait il n'en est rien. Chaque année le rapporteur chargé de présenter dans leur ensemble devant le comité central les travaux des conseils locaux, déplore leur insignifiance à de rares exceptions près.

De 1849 à 1890, 28 conseils sur 87 n'ont jamais publié de rapports et 3 autres n'en ont publié qu'un. Or dans 21 de ces départements la mortalité a excédé la natalité de 1881 à 1890 ; ce qui ne semble pas indiquer un état sanitaire bien satisfaisant.

Quant aux 56 autres, ils sont réduits pour la plupart au rôle modeste de comités consultatifs pour établissements insalubres. Le nombre minimum de leurs séances d'après l'arrêté de 1848 est de 4 par an. Or de 1886 à 1890 sur 87 conseils, 24 seulement se sont conformés à la loi.

A quoi peut-on attribuer cette inertie des conseils locaux ? Peut-être à la gratuité de la fonction. Les membres ne reçoivent pas que je sache de jetons de présence.

Mais surtout à un vice de leur fonctionnement. Présidés et convoqués par des fonctionnaires, ils manquent d'indépendance et d'initiative. L'administration n'est pas obligée de les consulter et elle ne les consulte pas.

Plusieurs conseils se plaignent même du peu de questions qu'on leur soumet. Les rapports des médecins des épidémies, dont je m'occuperai plus loin, les déclarations de maladies contagieuses, en général les documents administratifs concernant l'hygiène devraient leur être transmis. Ils ne le sont pas.

Le projet d'arrêté rédigé par le comité consultatif laissait aux conseils locaux une grande indépendance. Recrutés à l'élection ils avaient la faculté de se réunir aussi souvent qu'ils le jugeaient utile. Le conseil d'État modifia le projet. Cette modification n'a pas été heureuse. L'intervention législative est attendue et semble nécessaire pour donner plus de vie à cet organisme.

2^e Comité consultatif d'hygiène publique de France. — C'est le conseil supérieur et central rattaché depuis 1889 au ministère de l'intérieur.

Créé par décret du 10 août 1848, on n'a cessé d'accroître le nombre de ses membres et d'étendre ses fonctions. Un décret du 3 février 1896 a remanié la réglementation antérieure et c'est le seul texte qui subsiste actuellement.

En 1848 le comité consultatif d'hygiène publique n'était composé que de sept membres. Il en comprend actuellement trente-sept dont dix-sept membres de droit et vingt nommés par le Ministre sur une liste de présentation dressée par le comité.

Les membres du conseil peuvent recevoir dans les conditions que fixe un arrêté du Ministre des jetons

de présence pour les séances auxquelles ils assistent (art. 9).

Des auditeurs peuvent être attachés au comité avec voix consultative. Ils sont nommés par le Ministre sur les propositions du comité et pour une période de trois ans toujours renouvelable. Leurs fonctions sont gratuites.

Le comité se subdivise en trois sections ayant chacune des attributions distinctes et qui se réunissent en assemblée générale. Il étudie toutes les questions qui lui sont renvoyées par le Ministre et spécialement celles qui se rattachent : au fonctionnement des conseils locaux, à l'assainissement des agglomérations, à la salubrité des habitations, à la prophylaxie des maladies épidémiques ; toutes questions qui rentrent dans notre étude.

Depuis 1872 les travaux du comité d'hygiène publique sont publiés dans un recueil annuel, ils jouissent d'une très grande notoriété.

Il serait très fâcheux que le fonctionnement de ce conseil qui a rendu de si grands services fût entravé par un détail matériel infime.

Pour réaliser une économie de quelques milliers de francs, le parlement, dans le budget de 1896, a supprimé le paiement des jetons de présence à tous les membres du comité qui touchent un traitement en qualité de fonctionnaires.

Sur 41 membres, 34 ont été atteints par cette décision.

Ces jetons représentent les frais de voiture, de copie de documents, d'expéditions de rapports ; ils suffisaient pour assurer la présence assidue de tous les membres du comité. Qu'est-il résulté de leur suppression ?

En 1895 le comité avait tenu 29 séances.

En 1896 sous le régime du non-paiement, le comité n'en a tenu que 10. Les membres qui touchaient des jetons et n'en touchent plus (en dehors de ceux dont les fonctions rendent la présence nécessaire) ont fait acte de présence 86 fois sur 100 en 1895 et 52 fois seulement en 1896.

N'est-ce pas là un commencement de désorganisation ? Une des causes d'où résulte sans doute l'inertie des conseils locaux, produira peut-être un effet semblable sur l'activité du conseil central.

§ 4. — Agents et services d'information.

J'ai indiqué quelles autorités avaient un pouvoir de réglementation et d'injonction dans l'intérêt général de la salubrité. Il me reste à examiner comment ces autorités seront informées des faits qui nécessitent leur intervention, et qui sera chargé de faire exécuter leurs prescriptions.

La loi n'a pas créé de corps d'inspecteurs chargés spécialement de cette fonction générale de surveillance. Dans chaque commune ce sont les agents de police qui constatent les contraventions à tous les arrêtés municipaux.

paux quelle qu'en soit la nature. Toutefois les commissions des logements insalubres dans les villes où elles ont été nommées et les médecins des épidémies dans chaque département peuvent être considérés comme des agents spéciaux d'information et d'exécution et c'est à ce point de vue que je vais en étudier ici l'organisation.

a) *Commission des logements insalubres.* — D'après l'article 1^{er} de la loi du 13 avril 1850, dans toute commune le conseil municipal peut, par délibération spéciale, nommer une commission chargée de rechercher et d'indiquer les mesures indispensables d'assainissement des logements et dépendances insalubres mis en location.

Cette commission comprend de 5 à 20 membres suivant l'importance de l'agglomération. En font nécessairement partie un médecin et un architecte ainsi qu'un membre du bureau de bienfaisance et du conseil de prud'hommes si ces institutions existent dans la commune.

Toute habitation signalée comme insalubre est visitée par l'un des membres de la commission. Si par la seule persuasion il n'obtient pas satisfaction, il rédige un rapport qui décrit l'état d'insalubrité des lieux, en indique les causes et détermine les moyens d'y remédier.

Ce rapport approuvé par la commission est mis à la disposition des intéressés, puis adressé au conseil municipal qui statue.

J'examinerai plus loin les critiques nombreuses qu'a

provoquées la loi de 1850. En fait il n'existe de commission des logements insalubres que dans quelques grandes villes.

b) *Service des épidémies.* — Le service des épidémies n'est pas moins insuffisant. Il a été créé par décision du Ministre de l'intérieur du 12 floréal an XIII.

Dans chaque arrondissement le Préfet doit nommer un médecin des épidémies. La fonction est permanente, mais elle n'est effective que lorsque le sous-préfet sur l'avis d'un maire informe le médecin qu'une épidémie menace de se développer dans telle localité.

Mais comment le maire sera-t-il informé des cas de maladies épidémiques qui se produiront dans sa commune? La question est importante, car plus l'information sera prompte, plus l'administration pourra lutter avec efficacité contre le danger de contagion.

Elle est actuellement tranchée par les articles 15 et 21 de la loi du 30 novembre 1892 sur l'exercice de la médecine.

ART. 15. — Tout docteur, officier de santé, sage-femme est tenu de faire à l'autorité publique, son diagnostic établi, la déclaration des maladies épidémiques tombées sous son observation et visées dans le paragraphe suivant.

La liste des maladies épidémiques dont la divulgation n'engage pas le secret professionnel sera dressée par arrêté du Ministre de l'intérieur après avis de l'Académie de médecine et du comité consultatif d'hygiène

publique de France. Le même arrêté fixe le mode de déclaration des dites maladies.

ART. 21. — Le docteur en médecine ou l'officier de santé qui n'aurait pas fait la déclaration prescrite par l'article 15 sera puni d'une amende de 50 à 200 francs.

Conformément à l'article 15, un arrêté ministériel du 23 novembre 1893 a dressé la liste des maladies épidémiques dont la déclaration est obligatoire.

Ce sont: 1° la fièvre typhoïde, 2° le typhus, 3° la variole, 4° la scarlatine, 5° la diphtérie, 6° la suette miliaire, 7° le choléra, 8° la peste, 9° la fièvre jaune, 10° la dysenterie, 11° les infections puerpérales lorsque le secret au sujet de la grossesse n'aura pas été réclaté, 12° l'ophtalmie des nouveau-nés.

La déclaration est adressée au maire et au sous-préfet, elle se fait à l'aide de cartes détachées d'un carnet à souche qui porte nécessairement la date de la déclaration, l'indication de l'habitation contaminée, la nature de la maladie désignée par un numéro d'ordre suivant la nomenclature inscrite à la première page du carnet.

Les carnets sont mis gratuitement à la disposition de tous les docteurs, officiers de santé et sages-femmes.

Malgré ces dispositions, certains médecins se refusent encore à faire la déclaration prescrite et il est difficile de les y contraindre. Un décès se produit. Le médecin de l'état civil constate que la mort est le résultat d'une maladie dont la déclaration est obligatoire. Cette déclai-

ration n'a pas été faite. On interroge le médecin traitant. Il répond que son diagnostic n'était pas encore établi au moment du décès ou qu'il ne concorde pas avec celui du médecin de l'état civil et on ne peut le poursuivre.

D'autres fois le décès se produira sans qu'aucun médecin n'ait été consulté — c'est ce qui arrive souvent dans les campagnes — et l'autorité sanitaire ne sera informée que lorsque l'épidémie aura gagné des communes importantes habitées par une population moins négligeante.

Aussi propose-t-on d'étendre l'obligation de déclarer les cas de maladies contagieuses à toute personne qui soigne le malade.

Quoi qu'il en soit lorsque le sous-préfet reconnaît que le nombre des maladies contagieuses augmente dans telle ou telle commune, il en informe le médecin des épidémies.

Le médecin se transporte aussitôt sur les lieux, visite les personnes atteintes, recherche la nature et la cause de la maladie et indique au maire les mesures à prendre pour éviter la contagion et prévenir autant que possible le retour de la maladie.

Je rappelle que dans les cas d'épidémie grave, le comité de direction envoie sur place les auditeurs au comité consultatif d'hygiène, pour venir en aide aux autorités locales.

Les médecins des épidémies doivent faire un rapport

indiquant la nature des maladies constatées, le nombre des cas, la marche de l'épidémie, ses causes et les mesures prises pour y porter remède. Ces travaux sont adressés à l'académie de médecine où ils font l'objet d'un rapport annuel.

La lettre ministérielle de l'an XIII fixait le mode de rémunération des services rendus.

« Il me paraît préférable, écrivait le ministre, d'exciter le zèle en ne récompensant que le travail, et je pense en conséquence, que les médecins des épidémies ne devront être payés que lorsqu'ils auront été employés et que leurs rétributions devront être proportionnelles aux distances qu'ils auront parcourues, aux frais qu'ils auront faits, et aux peines qu'ils auront prises. Quand ils auront la certitude de recevoir une indemnité suffisante ils ne craindront pas de se déplacer et ils resteront volontiers dans les communes affligées d'épidémie aussi longtemps que leur présence y sera nécessaire. »

Malheureusement les crédits sont parfois insuffisants et le préfet en dispose avant que le médecin n'ait déposé son rapport. De là des retards regrettables pour l'étude de l'épidémiologie.

Comment fonctionne le service ?

Les rapports annuels de l'académie de médecine répondent périodiquement à cette question. Les doléances sont toujours les mêmes. Souvent l'inertie de l'administration (mairie et préfecture) paralyse le service, les

médecins ne sont pas informés et ne peuvent agir.

Voici quelques exemples empruntés au rapport de 1889. « Dans certains départements le rapport du préfet est en contradiction formelle avec les renseignements parvenus en même temps que ce rapport.

Le préfet du Var à la date du 4 avril 1888 déclarait qu'il n'y avait eu aucune épidémie dans le département pendant le cours de l'année. A cet égard l'académie était beaucoup mieux renseignée que l'administration locale, car elle avait reçu avant la communication du préfet un rapport du D^r Bertrand sur une épidémie de dysenterie qui avait régné à Toulon du mois de mai au mois de novembre.

L'administration comprend-elle toujours son rôle ? J'aime à le croire mais je n'en ai pas la certitude. La variole a régné dans presque tout le département des Côtes-du-Nord. Le médecin des épidémies d'un des arrondissements déclare qu'il y a des cas nombreux dans presque toutes les communes, mais que faute de renseignements, il lui est impossible d'en dire le nombre. La statistique de l'arrondissement voisin est au contraire précise, nette, claire ; c'est une des meilleures et des plus complètes que j'aie vues. Son auteur remercie vivement le sous-préfet du concours qu'il lui a prêté et déclare que s'il a pu avoir les renseignements, c'est grâce à l'intervention du sous-préfet et à ses appels réitérés aux maires. Je crois que les deux sous-préfets avaient compris différemment leur rôle. »

On se plaint aussi de la négligence des médecins, du retard des rapports, de l'absence d'uniformité dans leurs constatations qui rend difficile ou impossible toute comparaison.

« Au lieu d'une vue d'ensemble où chaque localité tient sa place, disait en 1858 le docteur Trousseau dans un rapport qui, paraît-il, est encore d'actualité, on en est réduit à dresser des tableaux partiels. Avec des lacunes qu'on ne peut remplir, il est impossible de suivre la propagation d'une maladie, et les épidémies, dont la marche progressive eût été la plus évidente, paraissent toujours prendre naissance dans une série de points isolés. »

Toutefois ces lacunes sont actuellement comblées par les rapports des auditeurs envoyés en mission par le comité de direction pour étudier et combattre les épidémies les plus graves.

J'ai passé en revue l'organisation sanitaire générale et légale, j'en ai montré l'imperfection. Pour y remédier un certain nombre de villes importantes ont créé spontanément une organisation autonome.

Ce sont les bureaux d'hygiène (1).

c) *Bureaux d'hygiène*. — Chaque bureau a son organisation et ses fonctions spéciales fixées par arrêté du maire après délibération du conseil municipal.

Composés de médecins spécialement compétents, ils jouent tout ensemble le rôle de conseils, d'agents d'in-

(1) Voici la liste des bureaux d'hygiène existant en 1896 avec la

formation et d'agents d'exécution. Tout ce qui intéresse la salubrité urbaine rentre le plus généralement dans leur compétence.

Voici par exemple les attributions du bureau d'hygiène de Reims :

- 1° Statistique, démographie et climatologie ;
- 2° Surveillance et protection des enfants du premier âge ;
- 3° Inspection médicale des écoles ;
- 4° Vaccination ;
- 5° Logements insalubres ;
- 6° Etablissements classés ;
- 7° Dispensaire de salubrité ;
- 8° Surveillance des denrées alimentaires ;

date de leur création.

1879	bureau d'hygiène du Havre.
1879	— — Nancy.
1882	— — Reims.
1883	— — Rouen.
1884	— — St-Etienne.
1884	— — Amiens.
1885	— — Pau.
1886	— — Nice.
1889	— — Toulouse.
1890	— — Lyon.
1893	— — Montpellier.
1893	— — Dijon.
1894	— — Nantes.
1894	— — Boulogne-sur-Mer.
1895	— — Limoges.
1895	— — Perpignan.

Il existe également à Marseille un bureau de statistique et de désinfection que l'on peut assimiler à un bureau d'hygiène.

9° Maladies contagieuses (déclaration, isolement et transport des malades) ;

10° Désinfection ;

11° Vidanges et épandages ;

12° Décès, cimetières ;

13° Laboratoire ;

14° Musée d'hygiène.

Suivant leur organisation et le zèle de leurs membres, les bureaux d'hygiène obtiennent des résultats plus ou moins importants. Le plus grand service qu'ils puissent rendre, c'est d'instruire la population, d'éveiller son attention sur l'utilité d'une bonne hygiène, de l'intéresser à leurs travaux. Car, il ne faut cesser de le répéter, l'hygiène est surtout et avant tout une affaire d'habitude et de mœurs.

Le bureau d'hygiène dresse généralement une statistique détaillée de la mortalité par rue et par maison, par âge et par cause. Ce travail dirige ses enquêtes. Il recherchera quelles sont les conditions spéciales d'insalubrité qui influent sur la mortalité de tel quartier et de telle rue et il déterminera ainsi avec plus de précision les travaux nécessaires pour les faire disparaître.

Dans les villes où le service est le mieux organisé, le bureau d'hygiène est secondé par des inspecteurs de la salubrité. Voici les attributions qui leur ont été conférées à Reims par arrêté municipal du 17 décembre 1887 :

ART. 2. — 1° Inspection sanitaire de la rue ;

2° Inspection des maisons (corridors, cours, dalles, ruisseaux, grilles d'égout, cabinets d'aisances, escaliers, tuyaux de décharge, cuvettes d'eaux ménagères).

Les inspecteurs pourront avec l'assentiment des locataires visiter les logements. Leurs observations seront consignées sur un registre spécial et transmises, s'il y a lieu, aux commissions des logements insalubres ;

3° Inspection de l'état des travaux ordonnés par l'administration sur les rapports des commissions des logements insalubres.

ART. 3. — Les inspecteurs pourront dresser des procès-verbaux pour contravention aux règlements municipaux.

ART. 4. — Tous les jours à 5 heures du soir les inspecteurs feront part de leurs observations au directeur du bureau d'hygiène.

Rien de meilleur qu'une telle institution, elle est essentiellement pacifique et éducatrice. Beaucoup de locataires ne se plaignent pas de l'insalubrité de leur logement par ignorance, crainte ou inertie. Beaucoup d'habitants ne connaissent pas l'influence du mauvais entretien ou des conditions hygiéniques défectueuses de leur demeure sur leur état de santé. L'inspecteur le leur apprend. Il faut souvent peu de chose, pour assainir une habitation, quelques travaux peu coûteux et surtout des soins quotidiens de propreté. L'inspecteur les indique et il obtient ainsi par la persuasion et par

une surveillance continue des résultats plus sérieux et surtout plus durables qu'on n'en peut obtenir par la contrainte.

Je puis citer à l'appui de ces remarques quelques passages des comptes rendus du bureau d'hygiène du Havre où il existe depuis une dizaine d'années un service d'inspection sanitaire.

« Tous les avis d'insalubrité quels qu'ils soient sont consignés au bureau d'hygiène. Autrefois quand il s'agissait des habitations, il fallait attendre les époques de réunion de la commission des logements insalubres et l'affaire était remise à qui de droit pour informations et études. De mois en mois se succédaient : rapports de la sous-commission, délibération de l'assemblée, puis transmission au maire, après prise d'un arrêté et enfin signification à l'intéressé. Après quoi venaient les résistances des propriétaires et l'interminable procédure que l'on sait.

Frappé des inconvénients de cette lenteur pour des questions de minime importance, dont souvent un simple communiqué amenait la solution, M. Siegfried alors maire, résolut d'abrégé toutes ces formalités en créant des agents spéciaux constamment en rapport avec lui. Il en profita également pour avoir sous la main un personnel surveillant spécialement les menues causes d'insalubrité sans attendre les plaintes, et de la sorte multiplier l'action administrative.

Ces agents sont chargés le jour même de commencer

l'information de toutes les plaintes qui arrivent au bureau d'hygiène sur l'insalubrité des habitations. De leur initiative propre, ils informent sur tout ce qui leur paraît anormal dans leurs tournées. Le directeur les réunit chaque jour à heure fixe, leur donne des instructions à cet égard, leur fait rendre compte de leurs observations, les examine avec eux et détermine la suite à donner. Il transmet au maire ou renvoie à la commission des logements insalubres. Dans les menues causes, rarement les agents éprouvent un échec. Soit qu'ils en imposent par leur costume et le droit qu'ils possèdent de dresser procès-verbal, soit qu'ils réussissent à persuader, les réparations demandées sont obtenues pour ainsi dire immédiatement ; très rarement ils sont dans l'obligation de verbaliser. »

Cette citation est peut-être un peu longue, mais elle indique clairement les services que rendrait un corps spécial d'inspecteurs sanitaires compétents. C'est un point qu'il importe de retenir et sur lequel nous reviendrons en examinant les projets de réforme actuellement à l'étude.

Enfin un des buts principaux des bureaux d'hygiène c'est encore d'éviter la propagation des maladies transmissibles. La plupart d'entre eux ont organisé à cet effet un service de désinfection.

La désinfection est gratuite pour les familles pauvres. Dans certaines villes la gratuité est même la règle. Dès qu'un cas de maladie contagieuse est signalé au bureau

d'hygiène, les désinfecteurs se transportent à domicile et rarement on leur ferme la porte. Là où le service est organisé on en reconnaît les avantages. Les comptes rendus annuels publiés par les bureaux constatent presque tous que la résistance est de plus en plus rare et qu'elle n'est due souvent qu'au refus de payer les frais de désinfection.

S'il y a menace d'épidémie, certains bureaux publient et font distribuer des instructions indiquant les mesures indispensables de préservation. Des substances désinfectantes sont mises en dépôt dans les commissariats de police et toute famille atteinte peut aisément s'en procurer. Les membres du bureau font dans les écoles des conférences d'hygiène pratique.

A ce point de vue spécial de propagande il faut signaler surtout l'action énergique et efficace du bureau d'hygiène du Havre lors de l'épidémie de choléra de 1884.

§ 5. — Département de la Seine et ville de Paris.

J'ai laissé de côté jusqu'ici le département de la Seine et la ville de Paris qui font l'objet d'une réglementation distincte.

Les pouvoirs des maires et des préfets en matière de salubrité sont répartis entre deux autorités indépendantes, le préfet de police et le préfet de la Seine.

L'arrêté du 12 messidor an VIII, article 23, confia au préfet de police à Paris les fonctions des maires en matière de salubrité.

L'arrêté du 3 brumaire an IX et la loi du 10 juin 1853 étendaient ces pouvoirs à toutes les communes du département de la Seine.

Mais le décret du 10 octobre 1859 en transféra une partie au préfet de la Seine et actuellement les attributions respectives des deux préfectures se trouvent réparties de la façon suivante (1).

Préfecture de police. — Conseil d'hygiène publique et de salubrité. Commissions d'hygiène. Service des épidémies et des maladies contagieuses. Désinfection des locaux contaminés. Salubrité des habitations. Salubrité des voies privées. Fosses d'aisances et vidanges dans les communes du département de la Seine.

Préfecture de la Seine. — Fosses d'aisances et vidanges dans la ville de Paris. Drainage des maisons. Branchements particuliers. Enlèvement des ordures ménagères. Puisards et puits d'absorption. Commission des logements insalubres. Règlements concernant la construction des maisons. Bureau de statistique. Etuves publiques pour la désinfection. Observatoire de Montsouris.

Cette organisation est assez défectueuse; les deux préfectures ont chacune des services relatifs au même objet et qui se font concurrence. Par exemple chacune des deux préfectures reçoit la déclaration des maladies contagieuses et en dresse la statistique. Or les deux

(1) J'indique seulement ce qui a rapport à mon étude,

statistiques ne concordent pas. C'est que les bureaux de l'une des préfectures ont fait procéder à une enquête et que certaines déclarations ont été reconnues inexactes quant à la nature de la maladie.

Cette situation crée entre divers services des deux préfectures une animosité nuisible aux intérêts des administrés.

On retrouve à Paris et dans le département de la Seine les mêmes organes antérieurement décrits.

Il existe un conseil d'hygiène, plus nombreux toutefois et beaucoup plus actif que partout ailleurs. Il publie chaque année le compte rendu de ses travaux mais il s'occupe presque uniquement des questions d'hygiène industrielle.

Il existe également une commission des logements insalubres. Enfin un service central d'assainissement et de salubrité de l'habitation créé par arrêté du préfet de la Seine du 29 juillet 1892 et des commissions d'hygiène d'arrondissement établies par décret du 15 décembre 1831, rendent les mêmes services que les bureaux d'hygiène étudiés précédemment.

Mais en raison de l'importance de la ville de Paris et des caractères distinctifs de ces deux services, je tiens à indiquer quelle est leur organisation et comment ils fonctionnent.

Commissions d'hygiène d'arrondissement. — Les commissions d'hygiène des arrondissements de Paris comprennent 9 membres nommés par le préfet de police

sur une liste de trois candidats présentés pour chaque place par le maire. Il doit toujours y avoir dans chaque commission deux médecins, un pharmacien, un vétérinaire diplômé, un architecte, un ingénieur.

Ces commissions servent d'auxiliaires au conseil d'hygiène du département de la Seine et à la commission des logements insalubres. Elles veillent à la salubrité du quartier, indiquent les mesures à prendre et surveillent l'exécution des ordres de l'administration.

En matière de logements insalubres notamment, elles rendent d'important services. Ils sont dus principalement à la manière dont elles fonctionnent qui n'a d'ailleurs pas été prévue par la loi. Des membres enquêteurs visitent les maisons sur la plainte des locataires, ou sur le signalement de l'administration à la suite d'un ou plusieurs cas de maladies contagieuses.

Souvent l'affaire se termine à l'amiable ; ou bien l'enquêteur ne relève aucune cause d'insalubrité ou bien les travaux à faire sont de peu d'importance. Il convoque le propriétaire, visite les lieux avec lui et lui indique sur place la cause de l'insalubrité et le moyen de la supprimer ; cette manière de faire donne de bons résultats. Les propriétaires obéissent souvent plus volontiers à ces conseils officieux qu'à des injonctions formelles (1). En cas de résistance, l'affaire est renvoyée à la commission des logements insalubres.

(1) Voici quelques chiffres indiquant en 1893 pour quelques arrondissements le nombre des réparations obtenues à l'amiable et le

Les commissions adressent chaque année au préfet de police, un compte rendu de l'état sanitaire du quartier, de la mortalité et de la morbidité. Un membre du conseil d'hygiène départemental fait un rapport d'ensemble sur leurs travaux.

Service d'assainissement et de salubrité de l'habitation.

— Le service d'assainissement et de salubrité de l'habitation a lui aussi un rôle d'information.

Tout ce qui se rattache directement à l'assainissement des habitations : la commission des logements insalubres, le service des travaux d'architecture, le bureau de statistique, auparavant disséminés, a été centralisé dans le nouveau service.

Il comprend un inspecteur général du service d'assainissement et de salubrité, un inspecteur général des services techniques d'architecture et une commission permanente composée de 44 membres, chargés d'éclairer l'administration sur les difficultés d'ordre technique, scientifique et administratif relatives à la salubrité.

Le service d'assainissement dresse « le casier sanitaire des maisons de Paris ». On enregistre tous les faits d'insalubrité constatés au jour le jour dans Paris. Ces

nombre des rapports faits à la commission des logements insalubres.

Affaires terminées à l'amiable		Affaires signalées à la commission des logements insalubres
1 ^{er} arrondissement	50	13
6 ^e —	46	9
11 ^e —	21	23
17 ^e —	23	37

faits sont consignés dans des dossiers classés par arrondissements, par quartiers, par rues, par maisons. C'est là que l'on peut trouver pour chaque maison les causes d'insalubrité provenant de l'insuffisance du cube d'air, de la mauvaise installation des cabinets d'aisances, du manque d'eau, des dépôts de détritus, etc. Quand un décès par maladie contagieuse est constaté dans une maison, on l'enregistre également dans le dossier qui la concerne (1). Tous les services de la salubrité publique peuvent se servir de ce casier comme d'un guide utile dans leurs travaux. Les commissions d'arrondissement pour la recherche des causes d'insalubrité de l'habitation, l'observatoire de Montsouris pour les analyses scientifiques d'eau, de lumière et d'air sur différents points de Paris, le service de la voirie et le service des eaux pour les travaux d'assainissement nécessaires.

Enfin le service de l'assainissement de l'habitation dirige et gère une véritable industrie, celle de la désinfection des locaux et maisons contaminés par des personnes atteintes de maladies contagieuses.

Tout intéressé sans aucune justification peut obtenir

(1) Au 1^{er} mai 1895, le casier sanitaire contenait 92.000 dossiers de maisons appartenant à 4.088 voies publiques ou privées.

14.700 maisons appartenant à 441 voies étaient décrites.

On avait inscrit sur des feuilles spéciales — 21.352 décès par maladies transmissibles répartis entre 14.845 maisons — 33.304 désinfections réparties entre 20.951 maisons — 3.002 rapports de la commission des logements insalubres.

Enfin le service de l'assainissement avait eu à procéder à 45 enquêtes sanitaires (*Revue d'hygiène*, 1895, p. 786).

la désinfection de son logement quand bon lui semble ; ou à la fin d'une maladie, ou même dans toute autre circonstance.

Lorsqu'il s'agit d'une maladie transmissible, la désinfection des linges et vêtements se fait périodiquement ; celle des locaux à la fin seulement. Le nombre des désinfections a cru rapidement en quelques années.

Il était en 1872 de 18.464 et en 1895 de 37.218.

Ce qui montre bien comme l'opinion publique est de plus en plus favorable à la désinfection.

De tout ceci il semble résulter que l'administration parisienne et le conseil municipal ont compris l'importance des mesures d'hygiène dans une ville de près de 3 millions d'habitants dont la densité de la population est extrême.

La municipalité n'épargne pas les crédits nécessaires et chaque année les rouages de l'administration sanitaire se complètent et se perfectionnent (1).

J'ai indiqué précédemment les conséquences de toutes ces mesures d'assainissement. En 25 ans la mortalité a diminué à Paris de plus de 50/00.

— Telle est actuellement l'organisation de l'adminis-

(1) Par délibération du 3 avril 1895 le conseil municipal votait une somme de 40.000 francs pour la constitution d'un laboratoire de diagnostic des affections contagieuses. — Ce laboratoire rend les plus grands services au corps médical du département de la Seine, en cas de diphtérie spécialement.

Du 1^{er} juillet au 30 juin 1896, le nombre des diagnostics d'angines effectués s'est élevé à 3223.

tration sanitaire à l'intérieur de la France. On ne peut manquer d'être frappé du contraste manifeste entre l'organisation générale, œuvre du législateur, et l'organisation particulière de certaines villes due à l'initiative des municipalités.

Si l'organisation générale est imparfaite et inefficace, ce n'est certes pas que les rouages manquent, mais il y a presque toujours dans leur constitution quelque vice qui en entrave le fonctionnement. C'est ou bien l'insuffisance de la rémunération, ou le défaut d'indépendance, ou l'insignifiance du rôle et du pouvoir, ou le manque d'information ou de compétence. Tous ces vices on les connaît, mais suivant le cas c'est l'administration centrale ou le parlement qui seuls pourraient les modifier.

L'organisation sanitaire d'une ville au contraire est généralement l'œuvre d'un homme ou d'un petit groupe d'hommes zélés et convaincus. Leurs fonctions spéciales leur ont permis de se rendre compte de l'importance du problème. Ils persuadent les municipalités et obtiennent la création d'un service d'hygiène embryonnaire. Mais un changement de municipalité pourrait entraîner la suppression du service. Pour subsister il faut donc qu'il fasse l'éducation hygiénique du peuple, qu'il se rende utile, qu'il provoque dans l'opinion locale un mouvement qui lui soit favorable. C'est à quoi tendent les efforts de ceux qui l'ont créé et qui le dirigent ou le surveillent. Après de bien modestes commence-

ments le service s'étend peu à peu, il se modifie aisément suivant les nécessités pratiques et prend définitivement racine.

Ce sont ces circonstances de fait essentiellement favorables à l'initiative des services d'hygiène communaux d'où résulte la grande supériorité de l'organisation municipale.

CHAPITRE III

ORGANISATION DES SERVICES D'HYGIÈNE PUBLIQUE INTÉRIEURE EN ANGLETERRE.

Il y a en général des différences profondes entre l'organisation administrative de l'Angleterre et celle de la France. Elles se manifestent clairement dans cette branche particulière de l'administration locale qui a pour fonction l'hygiène publique. D'autres même plus spéciales viennent s'y ajouter encore.

En Angleterre et en France, les pouvoirs de décider et de contrôler ne sont ni conférés aux mêmes autorités, ni exercés de la même manière.

Il y a en Angleterre un corps d'agents spéciaux et compétents chargés de préparer les décisions et d'en surveiller l'exécution. Rien de semblable n'existe en France.

Toute cette organisation d'ailleurs est d'origine récente. L'intervention active de l'Etat en matière de salubrité publique ne remonte pas au delà de 1848. Mais depuis lors jusqu'à nos jours le législateur a continué son œuvre avec beaucoup de méthode et d'esprit de suite, la perfectionnant et la complétant sans cesse. Je vais en indiquer à grands traits l'historique.

— Le développement extraordinaire de la grande industrie dans la première moitié du siècle avait fait naître des agglomérations ouvrières compactes dans des conditions d'hygiène déplorables. La salubrité publique faisait partie des attributions du vestry (sorte de conseil municipal). Dans chaque paroisse cette assemblée était libre de faire ce qu'elle croyait nécessaire et le plus souvent elle ne faisait rien.

Vers 1840, les commissaires chargés de veiller à l'exécution de la loi des pauvres signalèrent au parlement l'état sanitaire déplorable où se trouvaient les classes ouvrières. Le choléra sévissait dans toute l'Europe. L'opinion s'émut et pendant 4 ans (1840-1845) on procéda à une vaste enquête. On put se rendre compte de la gravité et de l'étendue du mal.

Néanmoins l'autonomie locale est chère aux Anglais et le parlement n'intervint qu'avec prudence et modération. Il se contenta de donner d'abord un modèle d'organisation aux villes de bonne volonté, en groupant dans l'act de 1847 les prescriptions habituelles des acts locaux.

De 1848 à 1875 s'écoule une longue période d'élaboration pendant laquelle on fait des essais partiels d'une organisation nouvelle et toute spéciale concernant uniquement l'hygiène publique. Le bureau général de santé créé pour 5 ans en 1848 était chargé de constituer sur la réclamation d'un certain nombre d'habitants des bureaux locaux de santé. Ces bureaux, électifs en partie,

avaient le droit de lever des taxes, d'emprunter, de faire des règlements. En même temps on augmentait les pouvoirs des autorités locales, par des acts complétant l'énumération « des publics nuisances », états de choses contraires à l'intérêt commun dont elles avaient le droit d'exiger la suppression.

On étendait le pouvoir de contrôle et de contrainte de l'autorité supérieure en créant en 1871 un nouvel organe central : « le local government board ».

En 1872 enfin on généralisait et on unifiait la nouvelle organisation sanitaire laissée jusque-là à l'initiative locale, en divisant l'Angleterre en districts sanitaires urbains et districts sanitaires ruraux.

La grande loi du 11 août 1875, le Code sanitaire anglais, vint consolider la législation antérieure éparse dans un grand nombre d'acts et couronner cette œuvre poursuivie pendant 30 ans progressivement, sans relâche et qui peut se résumer en trois points :

- 1° Création d'une nouvelle organisation sanitaire ;
- 2° Limitation des droits individuels ;
- 3° Et diminution de l'autonomie locale dans l'intérêt supérieur de l'hygiène publique.

Depuis on s'est contenté de combler les lacunes révélées par l'expérience.

Enfin les deux lois de 1888 et de 1894 sur le gouvernement local ont modifié deux des rouages de l'administration sanitaire, le conseil de comté et le conseil de district.

— Ce qui frappe tout d'abord quand on compare l'administration sanitaire de la France et celle de l'Angleterre c'est l'uniformité et la rigidité de l'une et l'extrême variété et la grande souplesse de l'autre.

Suivant les lieux, et suivant les difficultés, les autorités qui décident et celles qui contrôlent ne sont pas les mêmes et n'ont pas les mêmes pouvoirs. L'organisation des agents d'information diffère elle aussi.

§ 1. — Autorités locales ayant le droit de prendre des décisions d'hygiène publique

Je laisse de côté le comté de Londres qui est organisé d'une manière spéciale.

L'Angleterre et le pays de Galles sont divisés en districts correspondant à peu près à nos cantons, mais ayant la personnalité civile, le droit de lever des taxes et de faire des emprunts, etc. Ces districts constituent la circonscription sanitaire élémentaire. Ils comprennent généralement un certain nombre de paroisses, mais une grande paroisse peut former plusieurs districts.

Suivant la composition de leur conseil, l'étendue de ses pouvoirs et le mode de répartition des dépenses entre les paroisses qui en font partie, on distingue ces districts en districts urbains et districts ruraux.

Cette division n'est d'ailleurs pas fixée une fois pour toutes.

Un district rural peut être transformé en district urbain par décision du pouvoir central, « du local government board » sur la demande du conseil lui-même ou du dixième des contribuables.

Toute l'action administrative appartient à un conseil élu pour trois ans au suffrage universel, direct et égalitaire, les femmes sont électeurs et éligibles.

Avant la grande réforme de 1894 le conseil se composait de membres de droit et de membres élus mais au suffrage plural et censitaire.

On n'a pas compris dans les nouveaux districts, les anciens bourgs corporés ; ils ont conservé leur vieille organisation municipale (maire, aldermen et bourgeois). On leur a conféré seulement les pouvoirs des districts urbains.

En 1890 l'Angleterre et le pays de Galles comprenaient :

300 bourgs municipaux	comptant	10.630.000 h.
716 districts urbains	—	5.950.000 h.
575 — ruraux	—	8.900.000 h.

Cette organisation peut être encore diversifiée dans certaines circonstances.

Ainsi un conseil de district rural peut déléguer à un conseil de paroisse tout ou partie de ses attributions, en demeurant toutefois entièrement responsable (loi de 1894, article 15).

Et un conseil de Comté peut sur la réclamation d'un conseil de paroisse retirer à un conseil de district rural

une partie de ses fonctions, temporairement ou définitivement et les remplir lui-même à sa place.

§ 2. — Inspection sanitaire.

Au conseil de district se rattache tout un personnel d'inspection qui prépare ses décisions et en surveille l'exécution.

Ce corps d'agents sanitaires qui rend les plus grands services, constitue un des traits caractéristiques de l'organisation anglaise.

L'article 189 de la loi de 1873 impose aux conseils de district l'obligation de nommer des agents sanitaires et des auxiliaires, commis, etc., en nombre suffisant pour assurer l'exécution de ses prescriptions. Ce sont un ou plusieurs médecins sanitaires (*medical officers*), un ou plusieurs inspecteurs de la salubrité (*inspectors of nuisances*), un architecte ingénieur voyer (*surveyor*), un chimiste chargé d'analyser les substances alimentaires et pharmaceutiques (*public analyst*) et le nombre d'employés secondaires requis pour les besoins du service.

Cette organisation est d'ailleurs essentiellement variable et peut s'adapter aux exigences locales de manière à rendre le plus de services possible avec la dépense la moindre.

Le droit de nommer et de révoquer les agents appartient à l'autorité locale, si elle paie intégralement leur

traitement. Si l'Etat y contribue pour quelque part, ce droit est réservé au bureau du gouvernement local qui peut soumettre la nomination aux conditions de capacité qu'il juge nécessaire.

Le conseil de Comté a le droit, d'après la loi organique de 1888, de constituer lui-même un personnel d'inspection sanitaire pour le comté tout entier. Et tel ou tel conseil de district peut s'entendre avec lui et prendre à sa charge une partie de la dépense pour obtenir l'inspection du district conformément à la loi sans avoir un personnel distinct.

Enfin la même personne peut avec l'approbation du local government board être nommée agent sanitaire de deux ou plusieurs districts. En pareil cas le board règle le mode de nomination et la répartition de la dépense.

— Comment fonctionne le service d'inspection ?

C'est le medical officer qui en a la direction. Il a sous ses ordres un ou plusieurs inspecteurs des nuisances.

L'inspecteur constate les infractions aux lois et règlements sanitaires. Il avise immédiatement la personne intéressée en lui indiquant ce qu'il convient de faire ou les précautions à prendre. Si au bout de quelques jours, ses avis n'ont pas été suivis, il fait signer une mise en demeure par le secrétaire du conseil et la fait parvenir au contrevenant. Mais les poursuites ne sont exercées que sur l'avis du médecin.

L'inspecteur indique également au médecin les causes d'insalubrité et tous les faits qui peuvent caractériser l'état sanitaire du district et qu'il a constatés dans ses visites. Il exécute les ordres du médecin spécialement pour éviter la propagation des maladies contagieuses. Il reçoit les plaintes des particuliers.

Toutes les observations et les visites des inspecteurs sont consignées jour par jour sur un registre spécial.

Le medical officer of health doit être choisi sur la liste des praticiens enregistrés ; ce qui veut dire, qu'il doit être muni d'un diplôme délivré par une faculté et qu'il doit avoir acquitté certains droits d'inscription. C'est lui qui est plus spécialement en rapport avec le conseil de district. Il relève l'état sanitaire du district, contrôle par lui-même les faits graves signalés par les inspecteurs, réclame des poursuites en cas de contravention et prépare toutes les décisions du conseil qui n'agit guère que sur son initiative.

Lorsqu'une maladie contagieuse est signalée, il se livre à une enquête sur les circonstances qui en ont accompagné l'éclosion, indique les précautions à prendre pour éviter la propagation du mal et veille à leur exécution avec l'aide des inspecteurs.

Le médecin inscrit sur un registre la relation de ses visites, ses observations particulières, les ordres qu'il a donnés à ses subordonnés, etc. C'est le médecin qui dirige également les travaux de statistique démographique et sanitaire. Il existe généralement dans les prin-

cipaux districts un dossier des habitations où sont notés tous les faits intéressant l'hygiène — description et plan de l'immeuble, état des fosses d'aisances, causes d'insalubrité, morbidité et mortalité des habitants, observations du medical officer. — Chaque année le médecin adresse au conseil un rapport général sur la marche du service et l'état hygiénique du district.

Une copie de ce rapport est transmise au local government board qui reçoit en outre notification immédiate de toute épidémie au moment où elle se déclare ainsi qu'un compte rendu trimestriel des décès survenus dans chaque district.

— Pour compléter cette organisation, il existe encore un surveyor, ingénieur ou architecte chargé spécialement du service de la voirie. On lui soumet les demandes d'autorisation de construire. Il entreprend d'office les travaux d'hygiène ordonnés par le conseil dans une propriété privée et que le propriétaire refuse d'exécuter lui-même. Muni d'une autorisation du conseil, il a le droit de pénétrer dans toutes les habitations qu'il juge à propos de visiter pour vérifier l'état des fosses, conduites d'eau, etc.

Dans les districts de peu d'importance la fonction d'inspecteur des nuisances peut être remplie par le médecin ou le surveyor.

**§ 3. — Autorités chargées du contrôle
et de la direction.**

J'ai parlé souvent déjà du local government board, c'est l'autorité centrale qui surveille et dirige les autorités locales.

L'act de 1871 détermine la composition du board. Il comprend le président nommé par la reine, et des membres de droit : le président du conseil privé, les principaux secrétaires d'Etat en fonction, le garde du sceau privé et le chancelier de l'Echiquier.

Le président et l'un des secrétaires du board doivent avoir la capacité voulue pour être élus et pouvoir voter à la chambre des communes.

Le board a des attributions multiples concernant l'agriculture, le commerce, les travaux et l'instruction publique, etc. Elles sont aussi variées que celles d'un préfet en France. Une des branches principales de cette administration constitue le service de l'hygiène publique.

Ce service comprend 20 médecins et inspecteurs généraux choisis parmi les spécialistes les plus compétents et fortement rémunérés (1). Ils sont chargés de faire des enquêtes locales ou générales qui fournissent au gouvernement les renseignements exacts et précis dont il a besoin.

(1) De 10.000 à 30.000 francs de traitement annuel.

Quand un conseil de district demande à faire un emprunt, à exécuter des travaux, ou à exproprier dans un but de salubrité publique, un des inspecteurs spécialement compétent fait une enquête sur la demande d'autorisation.

Une enquête a lieu dans les mêmes conditions quand un groupe de contribuables se plaint au local government board de l'inertie ou de la mauvaise administration du conseil de leur district en ce qui concerne l'hygiène publique.

C'est un trait à noter dans l'organisation anglaise.

Le rapport de l'inspecteur est publié, adressé à l'autorité locale et même à tout habitant qui en fait la demande.

Enfin les inspecteurs sont chargés souvent de faire des enquêtes générales, sur la manière dont sont appliquées les lois sanitaires, sur les épidémies locales, sur l'utilité de telle ou telle réforme ou mesure nouvelle. L'administration centrale tant par ces enquêtes que par les rapports des medical officers of health est donc constamment renseignée sur l'état sanitaire du pays tout entier et le gouvernement est à même de prendre des décisions ou de proposer des lois nouvelles au parlement en toute connaissance de cause.

Le board publie un compte rendu annuel de ses travaux qui contient dans la partie relative à l'hygiène publique des statistiques générales démographiques, le relevé des demandes en autorisation faites par les con-

seils de district, et le résumé des rapports des inspecteurs. On y trouve des renseignements intéressants mais relatifs surtout aux travaux publics d'assainissement.

— Telle est dans ses traits généraux l'organisation sanitaire anglaise. Constituée peu à peu après de longs et nombreux essais, elle me semble avoir atteint un très haut degré de perfection.

D'abord la circonscription sanitaire est plus étendue que la circonscription paroissiale, et c'est là un point très important. Les mesures d'hygiène publique en effet tendent à faire prédominer les intérêts futurs et généraux de la collectivité sur les intérêts particuliers et immédiats des individus. Or un conseil de district plus éloigné des administrés aura plus d'indépendance qu'un petit conseil paroissial et remplira mieux le rôle qui lui est confié par le législateur.

Et puis la paroisse n'a généralement ni les ressources, ni l'importance suffisantes pour avoir à elle seule une organisation sanitaire complète et indépendante; il en est autrement du district.

A cette première cause de supériorité de l'organisation sanitaire anglaise, il faut en joindre une seconde, c'est l'existence d'un double personnel d'inspection rattaché à l'autorité locale qui décide et à l'autorité centrale qui contrôle. Par ce moyen il y a collaboration intime entre les conseils responsables de la direction du service et les hommes de l'art spécialement compé-

tents en matière d'hygiène, seuls capables de connaître constamment l'état sanitaire d'un pays, d'indiquer les causes véritables d'insalubrité et les moyens les plus propres à les faire disparaître.

Les Anglais ne se sont pas contentés d'édicter des prescriptions sanitaires nombreuses et détaillées, ils ont compris qu'une réglementation n'a de valeur que par la manière dont elle est appliquée, et ils ont adopté l'organisation la meilleure pour la mettre en pratique.

Deux mots suffisent pour indiquer le but qu'ils ont cherché à atteindre : n'imposer aux individus que des obligations nécessaires à la salubrité publique ; mais en assurer l'exécution la plus prompte et la plus complète possible.

CHAPITRE IV

POUVOIRS DE L'ADMINISTRATION FRANÇAISE EN VUE D'ASSURER LA SALUBRITÉ DE L'HABITATION ET DE COMBATTRE LA PROPAGATION DES MALADIES TRANSMISSIBLES.

Pour assurer la salubrité publique dans la commune, l'autorité municipale a sur les habitants et les propriétaires immobiliers des pouvoirs généraux en temps normal et des pouvoirs exceptionnels plus étendus en temps d'épidémie.

Ces pouvoirs découlent d'un texte de loi général, mais assez vague, l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 qui reproduit presque textuellement l'ancienne loi du 16-24 avril 1790 encore en vigueur à Paris.

« La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique.

Elle comprend notamment :

6° Le soin de prévenir par des précautions convenables et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux tels que les incendies — les maladies épidémiques ou contagieuses — en provoquant s'il y a lieu l'intervention de l'administration supérieure. »

L'article 94 de la même loi reconnaît d'ailleurs au

maire d'une manière générale le droit de faire des règlements locaux « sur les objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité ».

Il en est ainsi en matière de salubrité publique.

Le maire prend des arrêtés temporaires ou permanents. Dans tous les cas ils doivent être communiqués au sous-préfet et portés à la connaissance des intéressés par publication ou notification individuelle. La distinction n'a d'intérêt qu'au point de vue des délais de mise à exécution. Les arrêtés permanents ne sont exécutoires qu'un mois après leur dépôt à la sous-préfecture. En cas d'urgence seulement, le préfet peut en autoriser l'exécution immédiate.

Le préfet a de plus dans tout l'ensemble du département les mêmes droits de réglementation que le maire dans la commune.

Il peut même dans une commune spéciale se substituer au maire lorsque malgré ses avis celui-ci néglige de remplir ses fonctions.

§ 1. — Pouvoirs normaux de l'autorité municipale.

J'étudierai successivement :

1° Quelle est l'étendue de ces pouvoirs.

2° Quelles garanties sont accordées aux individus contre les abus de l'administration.

3° Comment sont constatées et réprimées les infractions aux arrêtés municipaux.

1° Étendue des pouvoirs de l'administration municipale.

Il faut distinguer suivant qu'il s'agit de maisons à construire, de modifications et d'améliorations de maisons déjà construites, en un mot, de la constitution d'un état de fait nouveau ; ou de maisons existantes, conformes à la réglementation en vigueur à l'époque de leur construction et auxquelles les règlements nouveaux ne s'appliquent pas, sauf exception, en vertu du principe de non-rétroactivité.

A) *Constructions ou aménagements nouveaux.*

Le droit pour l'administration d'intervenir dans la construction d'une maison neuve découle logiquement des principes théoriques exposés dans le premier chapitre.

Une ville étant un groupement dont les maisons sont les unités, la salubrité d'une ville sera proportionnelle

à la salubrité des habitations qui la composent. Et toutes choses égales, les dangers d'épidémie pour une ville seront en raison inverse de l'état de salubrité des habitations particulières. Or il est bien plus facile et bien moins coûteux et bien plus efficace de prévenir les causes d'insalubrité, que de les supprimer quand elles se manifestent. Donc dans l'intérêt de la collectivité, dans l'intérêt aussi des générations futures, l'autorité municipale a le droit et le devoir d'imposer à tout constructeur certaines servitudes de salubrité.

Elle peut encore intervenir d'une autre manière dans les travaux d'aménagements de toute habitation ; c'est comme gardienne du domaine public — rues, égouts, etc. Toutefois ici l'intervention n'est qu'indirecte, elle ne se produira que si le propriétaire a besoin de se servir du domaine public.

Si par exemple un propriétaire veut faire écouler ses eaux ménagères sur la voie publique, ou les matières usées dans l'égout, le maire pourra lui imposer telle condition d'aménagement qu'il jugera utile. Il peut en effet prendre toutes les mesures qu'il croit nécessaires à la conservation du domaine public communal.

— Sous l'empire de la législation actuelle, le droit de contrôle et d'intervention de l'autorité municipale n'est pas le même dans toutes les villes. Il faut distinguer suivant que tout constructeur est ou non obligé de faire approuver ses plans avant de commencer les travaux ; autrement dit suivant que s'applique ou non le décret-loi du 26 mars 1852.

Je vais prendre les décrets et les ordonnances actuellement en vigueur à Paris comme type de réglementation préventive.

Je verrai ensuite dans quelle mesure de semblables dispositions peuvent être prises dans toute autre ville.

Réglementation sanitaire en vigueur à Paris concernant les constructions et aménagements nouveaux. — D'après l'article 4 du décret-loi du 26 mars 1852 : tout constructeur de maison « devra adresser à l'administration un plan et des coupes cotés des constructions qu'il projette et se soumettre aux prescriptions qui lui seront faites dans l'intérêt de la sûreté et de la salubrité publique.

« Vingt jours après le dépôt de ces plans et coupes au secrétariat de la préfecture de la Seine, le constructeur pourra commencer les travaux d'après son plan s'il ne lui a été notifié aucune injonction.

« Une coupe géologique des fouilles pour fondation de bâtiment sera dressée par tout architecte constructeur et remise à la préfecture de la Seine. »

Il résulte de ce texte que l'administration a sur les plans qui lui sont transmis un droit de contrôle absolu et arbitraire. Non seulement elle vérifie l'exécution des règlements municipaux sur la construction des maisons, mais elle peut imposer au propriétaire dans un intérêt de sécurité ou de salubrité, d'autres modifications qu'aucun texte ne prévoit.

Ce sont là des pouvoirs bien étendus d'où pourraient

peut-être résulter des abus. On objecte, il est vrai, que des arrêtés généraux ne peuvent tout prévoir et que telle modification de détail qui n'entraînera ni gêne, ni dépense sera souvent utile à la salubrité. — Dans la pratique l'administration use de ses pouvoirs avec modération et il n'y a généralement pas de contestations.

Si le constructeur ne tenait pas compte des modifications apportées à ses plans, il y aurait là une contravention de petite voirie de la compétence du juge de paix qui pourrait condamner à une amende de 5 francs et ordonner la démolition.

— Quant aux règlements généraux actuellement en vigueur ils concernent :

I. — Les dimensions relatives des différentes parties de l'habitation, de manière à permettre à l'air et à la lumière d'y pénétrer suffisamment.

II. — Les différents systèmes d'évacuation des matières usées.

III. — L'aménagement des appareils de chauffage et d'éclairage; par crainte d'incendie et d'asphyxie.

I. — Le décret du 23 juillet 1884 détermine avec précision :

La hauteur maxima des maisons proportionnellement à la largeur de la rue (soit de 12 à 20 mètres) ;

Le nombre maximum des étages (7 au-dessus du rez-de-chaussée) et leur hauteur minima (de 2 m. 60 à 2 m. 80).

Les dimensions et le mode d'aération des cours et des courettes.

II. — Evacuation des résidus impurs.

1° Eaux ménagères.

D'après le décret du 26 mars 1852 article 6 « toute construction nouvelle dans une rue pourvue d'égout devra être disposée de manière à y conduire les eaux pluviales et ménagères.

« La même disposition sera prise pour toute maison ancienne en cas de grosses réparations et en tous cas avant 10 ans ».

Des arrêtés préfectoraux visant cet article ont réglementé l'établissement des branchements particuliers d'égout. Après beaucoup d'hésitations la question est actuellement réglée par arrêté du 28 octobre 1884.

En principe le branchement doit être en maçonnerie d'une dimension de 1 m. 90 sur 0,80 et ventilé au moyen d'une cheminée d'appel s'ouvrant au-dessus des combles.

Par exception les propriétaires d'immeubles d'un revenu imposable inférieur à 3.000 francs et situés en bordure des voies de petite circulation, bénéficieront de la faculté de poser des tuyaux en grès ou en fonte pour l'enlèvement de leurs eaux.

Il semble peu logique de prendre la valeur imposable d'un immeuble, comme base dans la question de savoir si tel travail est utile ou non au bon fonctionnement d'un égout.

Les branchements particuliers en maçonnerie sont une lourde charge pour les propriétaires. Peut-être si

des hygiénistes avaient été consultés ne la leur aurait-on pas imposée.

Je relève en effet dans l'*Encyclopédie d'hygiène* de Rochard le passage suivant :

« Une canalisation en poterie de 15 à 25 centimètres sera suffisante dans presque tous les cas à l'évacuation des eaux. Elle a le double avantage de se laver très facilement et de coûter 4 à 5 fois moins cher qu'un égout maçonné. Sous ce rapport le règlement de la ville de Paris impose aux propriétaires des dépenses non motivées. »

— Dans les quartiers où il n'y a pas encore d'égout public les eaux ménagères, les eaux vannes et les résidus industriels sont évacués dans des puisards ou des puits d'absorption.

Une ordonnance de police du 20 juillet 1838 impose à quiconque veut percer un puisard ou puits d'absorption l'obligation d'obtenir une autorisation préalable qui en fixera la profondeur.

« Les puisards devront être couverts en maçonnerie et fermés par une cuvette à siphon.

« L'ouverture d'extraction des puisards, correspondant à une cheminée de 1 m. 50 de hauteur ne pourra avoir moins de 1 mètre en longueur sur 63 centimètres de largeur ; lorsque cette ouverture correspondra à une cheminée excédant 1 m. 50 de hauteur, les dimensions spécifiées seront augmentées de manière que l'une de ces dimensions soit égale aux deux tiers de la hauteur de la cheminée. »

Ces dispositions semblent avoir pour but d'éviter les émanations nuisibles et de protéger les ouvriers chargés de nettoyer les puisards. Elles ne s'occupent pas des dangers si graves qui résultent souvent des puisards mal construits — contamination du sol, contamination des eaux et épidémie. Il y a là une lacune grave. Peut-être, il est vrai, l'administration y remédie-t-elle par les conditions auxquelles elle soumet l'autorisation des travaux.

2° Matières usées.

L'évacuation des matières usées est une des causes d'infection les plus dangereuses, tout à la fois de l'air, du sol et des eaux souterraines.

C'est un des points où l'intervention de l'administration est le moins discutable pour assurer la salubrité générale et faire collaborer les particuliers aux travaux d'ensemble qu'elle a entrepris dans un but d'assainissement. C'est cependant un de ceux qui ont donné lieu récemment à des contestations interminables.

Trois systèmes d'évacuation peuvent être employés et le sont en pratique, la fosse fixe, la fosse mobile, et le tout à l'égout.

Tout d'abord tout constructeur est obligé d'adopter un de ces trois systèmes. Cela résulte de vieux textes encore en vigueur :

Article 93 de la coutume de Paris ;

Arrêt du parlement de Paris du 13 septembre 1533 ;

Edit de François I^{er} de novembre 1539, article 21 ;

Ordonnance de police du 24 septembre 1668 ;

De plus, suivant tel système adopté, on est soumis à telles ou telles obligations.

a) *Fosses fixes.*

L'ordonnance du 24 septembre 1819 modifiée par arrêt du 1^{er} août 1862 fixe :

1° la dimension minima des fosses et de l'ouverture d'extraction ;

2° la forme des fosses et les matériaux de construction ;

3° Elle stipule que toute construction ou reconstruction de fosse devra être précédée d'une déclaration à la préfecture de police accompagnée du plan de la fosse et de l'étage supérieur.

« Les fosses neuves ne peuvent être mises en service qu'après qu'un architecte de la préfecture de police en aura fait la réception et aura délivré un permis de fermer » (ordonnance 23 octobre 1850).

b) *Fosses mobiles.*

Tous appareils destinés à remplacer la fosse fixe doivent être approuvés par le préfet. Aucun de ces appareils ne peut être placé dans Paris sans déclaration préalable à la préfecture de police.

Les appareils devront être placés sur un sol rendu imperméable jusqu'à un mètre au moins au pourtour des appareils, autant que les localités le permettront et disposés en forme de cuvette (ordonnance 5 juin 1834).

— L'autorité municipale intervient encore indirectement dans l'établissement du système de drainage d'une maison , quand on lui demande l'autorisation d'évacuer par l'égout public les eaux vannes résultant de l'adoption des tinettes filtrantes. Voici quelles étaient les conditions de cette autorisation d'après l'arrêté préfectoral du 20 novembre 1887.

Le propriétaire doit acquitter une redevance annuelle de 30 francs par tuyau de chute et contracter un abonnement au service des eaux de la ville.

L'arrêté entre aussi dans les moindres détails de construction et reproduit toutes les prescriptions des hygiénistes.

Ainsi : tout cabinet d'aisances doit être pourvu d'un réservoir permettant de fournir une quantité d'eau de 10 litres par personne et par jour.

Les cuvettes seront munies d'un appareil formant fermeture hydraulique et permanente.

L'arrêté fixe le diamètre minimum des tuyaux de descente et d'évacuation, leur pente, les matériaux dont ils seront faits, le nombre et la place des regards nécessaires au nettoyage.

On ne peut adopter que les systèmes de réservoirs, de fermeture, et de division de matières qui ont été préalablement approuvés par l'administration.

Canalisations et appareils ne peuvent être mis en service qu'après visite et autorisation de l'inspecteur de l'assainissement.

— Des conditions analogues avaient été imposées à tout propriétaire qui demandait l'autorisation d'adopter le système du tout à l'égout.

Mais depuis 1894 le système du tout à l'égout étant devenu obligatoire, toutes ces conditions ont été remaniées.

c) Tout à l'égout.

La loi du 10 juillet 1894 qui autorise la ville de Paris à contracter un emprunt de 117.500.000 francs pour exécuter les travaux nécessaires à l'adoption générale du tout à l'égout dispose :

ART. 2. — Les propriétaires des immeubles situés dans les rues pourvues d'un égout public seront tenus d'écouler souterrainement et directement à l'égout les matières solides et liquides des cabinets d'aisances de ces immeubles.

Il est accordé un délai de trois ans pour les transformations à effectuer à cet effet dans les maisons anciennes.

L'article 3 détermine le tarif maximum des taxes à percevoir sur les propriétaires des constructions riveraines des voies pourvues d'égouts pour l'évacuation directe des cabinets.

Cette taxe est proportionnelle au revenu imposé à la contribution foncière, elle varie de 10 centimes pour un immeuble d'un revenu inférieur à 500 francs, à 1500 fr. pour un immeuble d'un revenu de 100.000 fr. et au-dessus.

Les arrêtés préfectoraux pris en exécution de cette loi ont soulevé des questions de droit fort intéressantes. Je les examinerai plus loin en étudiant dans quelles limites l'autorité municipale peut imposer au propriétaire constructeur certaines obligations dans l'intérêt de l'hygiène publique.

Les deux arrêtés actuellement en vigueur sont ceux du 24 décembre 1897.

Voici les principales dispositions de l'arrêté réglementaire :

1° L'évacuation des matières liquides et solides des cabinets d'aisances sera faite directement à l'égout public dans les voies désignées par délibérations du conseil municipal régulièrement approuvées.

2° Des chasses d'eau suffisantes devront assurer l'évacuation à l'égout et les appareils adoptés empêcher toute communication entre l'atmosphère de l'égout public et celle des immeubles riverains ;

3° Tout propriétaire se disposant à installer dans son immeuble l'écoulement direct à l'égout des matières de vidange est tenu d'adresser à l'administration des plans et coupes cotés des travaux projetés, permettant de s'assurer de l'exécution des prescriptions du présent arrêté. A défaut d'avis de la part de l'administration, les travaux pourront être entrepris vingt jours après le dépôt des plans constatés par récépissé.

4° Les fosses et caveaux rendus inutiles par suite de l'application de l'écoulement direct à l'égout seront vidés et immédiatement désinfectés ;

5° La projection à l'égout de tout corps solide autre que les matières de vidange est formellement interdite.

Le deuxième arrêté désigne les voies publiques soumises au régime de l'écoulement direct à l'égout dans un délai de 3 ans à partir du 1^{er} janvier 1898.

III. — Il me reste à signaler la réglementation relative aux *appareils de chauffage et d'éclairage*. Bien qu'elle ait été édictée spécialement dans un but de sécurité pour éviter les incendies et les explosions, elle intéresse aussi la salubrité en prévenant les dangers d'intoxication par des gaz délétères. Ensuite bien que les pouvoirs généraux de l'autorité municipale soient les mêmes qu'il s'agisse de sécurité ou de salubrité publique, il est intéressant de constater combien les mesures prises pour prévenir les dangers d'incendie sont mieux acceptées du public parce qu'elles sont mieux comprises et confirmées par une jurisprudence plus large.

— Voici dans l'ordonnance du 1^{er} septembre 1897 sur les incendies les dispositions qui intéressent spécialement la salubrité.

Les foyers et les conduits de fumée doivent être construits de telle sorte que la chaleur produite ne puisse être la cause d'une incommodité grave et de nature à altérer la santé des habitants de l'immeuble ou du voisinage.

Les fourneaux dits potagers doivent être surmontés d'une hotte si le conduit de fumée n'aboutit pas au foyer.

Tout conduit de fumée ne doit desservir qu'un seul

foyer et monter dans toute la hauteur du bâtiment sans ouverture d'aucune sorte dans tout son parcours et sans dévier de la verticale de plus de 30 degrés.

— Passons aux mesures prises pour prévenir les incendies. Elles sont très rigoureuses. L'ordonnance du 1^{er} septembre 1897 qui ne fait d'ailleurs que modifier légèrement la réglementation antérieure sans l'aggraver, détermine dans les moindres détails le mode de construction des conduits de fumée et de chaleur dans l'intérieur des maisons.

Tout est prévu, la nature des matériaux à employer et des travaux à exécuter, l'emplacement des tuyaux, leur forme, leur direction.

Ainsi, par exemple : l'établissement des conduits de fumée desservant des foyers ordinaires et traversant des locaux habités ou adossés à des habitations doivent remplir les conditions suivantes :

« Ils ne pourront avoir moins de 0 m. 18 sur 0 m. 22 ou de 0 m. 20 sur 0 m. 20 s'ils sont rectangulaires, moins de 0 m. 22 de diamètre s'ils sont de section circulaire et moins de 0 m. 20 sur 0 m. 25 s'ils sont de section elliptique.

« Les angles intérieurs des conduits de section rectangulaire seront arrondis et le plus grand côté ne pourra avoir une dimension supérieure à une fois et demie le petit côté.

« Les conduits de section circulaire ne devront être construits qu'en briques ayant au moins 0 m. 05 d'é-

paisseur. Les wagons et boisseaux en terre cuite devront avoir aussi 0 m. 05 d'épaisseur. Tout conduit de fumée devra être recouvert d'un enduit en plâtre d'au moins 0 m. 02 d'épaisseur ou de toute autre matière incombustible et mauvaise conductrice de la chaleur.

« Les languettes de contre-cœur au droit des foyers, devront être en briques, avoir au moins une hauteur de 0 m. 80, une largeur dépassant celle du foyer d'au moins 0,10 de chaque côté et une épaisseur d'au moins 0 m. 10. Ces languettes dans toute la largeur du foyer devront en outre être protégées par une plaque de fonte ou un revêtement en briquettes réfractaires d'au moins 0,04 d'épaisseur. »

Des dispositions plus rigoureuses encore sont imposées pour les conduits qui traversent les murs mitoyens.

En outre les parties supérieures de ces murs constituant souche de cheminées doivent porter un couronnement en pierre servant de plate-forme et faisant saillie d'au moins 25 centimètres sur chaque face. Elles doivent être munies d'une main-courante en fer.

N'y a-t-il pas là un luxe excessif de prescriptions souvent coûteuses ? Tous ces détails obligatoires sont-ils également nécessaires ? — Je n'ai pas à examiner la question. Je tiens seulement à constater que cette réglementation rigoureuse qui remonte à plus de 15 ans n'a jamais soulevé de réclamations.

— La réglementation étroite des conduits et appareils de chauffage et d'éclairage par le gaz s'imposait pour

les mêmes motifs : prévenir les dangers d'asphyxie et d'incendie.

« Considérant, dit l'ordonnance du 27 octobre 1855, que la mauvaise disposition des conduits et appareils divers placés dans des locaux éclairés par le gaz et la négligence apportée dans les précautions que nécessite ce mode d'éclairage, occasionnent des accidents graves et compromettent la sûreté et la salubrité, ordonnons : toute compagnie du gaz ne peut fournir du gaz que sur la présentation d'une autorisation administrative. Cette autorisation ne sera donnée qu'après une visite qui fera connaître si les conditions d'établissement prescrites par les ordonnances ont été remplies. »

Ces conditions sont nombreuses, elles concernent : la disposition du robinet extérieur de branchement, les compteurs, la canalisation, la ventilation des locaux.

Ainsi les tuyaux doivent être apparents, quand ils traversent les murs et plafonds, munis d'un manchon en fer forgé ou en cuivre, sauf exceptions spécialement indiquées, etc., etc.

— J'ai terminé ainsi l'énumération des obligations auxquelles sont soumis à Paris les constructeurs de maisons neuves.

Deux questions se présentent maintenant.

1° Dans quelle mesure la réglementation en vigueur à Paris peut-elle être étendue à d'autres villes ?

2° Quelle est la limite du pouvoir réglementaire de l'autorité municipale, à quelles conditions peut-elle

soumettre la construction d'une maison sans excéder ses pouvoirs ?

Dans quelle mesure la réglementation en vigueur à Paris peut-elle être appliquée dans d'autres villes ? — Il n'y a de spécial à Paris que les obligations imposées par une loi ou un décret particuliers ; par exemple, l'ordonnance de 1819 sur les fosses d'aisances, la loi de 1894 sur le tout à l'égout.

Quant au décret-loi de 1852, il prévoit dans son article 9 que « ses dispositions pourront être étendues à toutes les villes qui en feront la demande par des décrets spéciaux rendus dans la forme des règlements d'administration publique ». En 1890 ce décret avait été appliqué à 162 villes (*Bulletin de la Société des habitations à bon marché*, 1890, p. 115).

Limite du pouvoir réglementaire des maires vis-à-vis des propriétaires immobiliers dans l'intérêt de l'hygiène publique. — Cette question est générale. Sans doute elle se pose plus spécialement au sujet des travaux qu'un maire peut exiger lors de la construction d'une maison neuve, mais elle s'étend aussi à tous les travaux qu'il peut imposer pour améliorer l'état sanitaire d'une propriété foncière quelconque.

Nous avons vu que les textes fondamentaux qui définissent les pouvoirs des maires, les lois de 1790 et de 1884, se bornent à déclarer d'une manière vague que la police municipale a « notamment pour objet la salubrité publique ».

Dans quelle mesure en s'appuyant sur ce texte le maire peut-il limiter le droit de propriété ?

La jurisprudence répond : « L'autorité municipale peut bien prescrire des mesures nécessaires pour assurer la salubrité publique, mais elle ne saurait sans excès de pouvoir imposer aux propriétaires dans l'intérêt de la salubrité certains travaux ou un mode de construction déterminé alors que le but poursuivi par elle peut être atteint par d'autres moyens également efficaces entre lesquels les intéressés doivent avoir la liberté de choisir. »

Autrement dit, un maire ne peut en principe soumettre à certaines conditions la construction d'une maison que s'il apparaît clairement que c'est le seul et unique moyen d'assurer la salubrité publique.

Cette jurisprudence qui protège d'une manière très efficace le droit de propriété, réduit à peu de chose les pouvoirs du maire.

Toutes les fois qu'un maire imposera certaines dispositions aux propriétaires dans l'intérêt de l'hygiène publique, pour que ces dispositions soient légales, d'après la jurisprudence, il faudra que les juges soient convaincus qu'elles intéressent véritablement la salubrité publique et qu'il n'existe pas d'autre moyen d'arriver au même résultat. C'est l'opinion du juge qui fera la légalité et le juge ignore généralement les lois de l'hygiène.

Puis il arrive souvent que si différents procédés sem-

blent aboutir au même résultat, il en est de plus ou moins efficaces — ce sont là des questions techniques difficiles à apprécier — et suivant que l'un ou l'autre aura été adopté la salubrité publique sera plus ou moins garantie.

— Mais pour préciser ces considérations générales passons aux applications pratiques de la jurisprudence :

1° Le maire peut limiter la hauteur des maisons (C. cass., 16 mai 1887, S. 87.1.439);

2° Il peut imposer à tout propriétaire l'établissement de fosses et cabinets d'aisances et prescrire certaines conditions indispensables pour assurer la salubrité publique telles que l'obligation de rendre les fosses étanches et d'en mettre la capacité en rapport avec la population des locaux à desservir.

Mais il ne peut de sa seule autorité imposer tel système d'évacuation, fosse fixe ou tout à l'égout; ni déterminer le mode de construction, la nature des matériaux, les formes et dimensions des fosses, cuvettes, tuyaux de chute et d'évent, le mode de fermeture des cuvettes et les procédés d'aération (C. E. 23 décembre 1892, Lebon, 1892, page 929).

— Le législateur semble avoir consacré sur un point cette jurisprudence.

Le décret-loi du 26 mars 1852, dans les villes où il est appliqué, oblige les propriétaires à faire écouler dans l'égout les eaux pluviales et ménagères et deux lois de 1891 et 1894 appliquent à Marseille et à Paris le

système du tout à l'égout. Une loi spéciale peut donc seule imposer un système particulier d'évacuation des matières usées.

— La jurisprudence précédente s'est affirmée récemment d'une manière particulièrement nette en annulant l'arrêté préfectoral qui fixait dans le détail les travaux nécessaires à l'application du tout à l'égout.

Voici les dispositions principales du premier arrêté du 8 août 1894.

ART. 1. — Dans toute maison à construire il devra y avoir un cabinet d'aisances par appartement, par logement, ou par série de trois chambres louées séparément, le cabinet devra toujours être placé soit dans l'appartement ou logement, soit à proximité du logement, ou des chambres desservies et dans ce cas fermé à clef.

ART. 2. — Tout cabinet d'aisances devra être muni de réservoirs ou d'appareils branchés sur la canalisation permettant de fournir dans ce cabinet une quantité d'eau suffisante pour assurer le lavage complet des appareils d'évacuation et entraîner rapidement les matières jusqu'à l'égout public.

ART. 3. — L'eau ainsi livrée dans les cabinets d'aisances devra arriver dans les cuvettes de manière à former une chasse vigoureuse. Les systèmes d'appareils et leurs dispositions générales seront soumis au conseil municipal avant que leur emploi par les propriétaires soit autorisé.

ART. 4. — Toute cuvette de cabinets d'aisances sera munie d'un appareil formant fermeture hydraulique et permanente.

Dans les titres suivants, l'arrêté réglementait les tuyaux de chute et les conduits d'eaux ménagères et pluviales. Il en déterminait la pente, le diamètre ; il indiquait la nature des matériaux à employer. Il ordonnait l'aération des conduits et leur fermeture hermétique au moyen de siphons dont il fixait la plongée.

Les maisons existantes devaient être transformées conformément à la plupart de ces dispositions dans un délai de trois ans à partir de l'arrêté d'application et les anciennes fosses d'aisances comblées après désinfection.

Cet arrêté rendait obligatoire d'une manière générale en les complétant les dispositions auparavant imposées à tout propriétaire qui demandait l'autorisation d'évacuer directement à l'égout toutes les matières usées.

Les circonstances n'étaient assurément plus les mêmes, car les travaux prescrits n'étaient plus la condition librement acceptée d'une autorisation réclamée par le propriétaire.

L'arrêté du préfet de la Seine fut déféré au Conseil d'Etat par un certain nombre de propriétaires immobiliers de Paris et annulé par arrêt du 1^{er} mai 1896.

Les considérants déterminent nettement en quoi et pourquoi d'après le Conseil d'Etat le préfet de la Seine a excédé ses pouvoirs.

« Considérant qu'en disposant par son article 2 que les propriétaires des immeubles situés dans les rues pourvues d'un égout public sont tenus d'écouler souterrainement et directement à l'égout les matières solides et liquides des cabinets d'aisances de ces immeubles, la loi du 10 juillet 1894 n'a prescrit aucune mesure d'exécution, et, pour les déterminer, n'a pas renvoyé à un règlement d'administration publique ; qu'il importe cependant que l'obligation imposée aux particuliers soit remplie sans que la salubrité dans la ville de Paris puisse en être compromise, qu'à cet égard le préfet de la Seine était incontestablement fondé à user dans l'intérêt de la salubrité publique des pouvoirs qu'il tient de la loi du 16-24 août 1790 et des décrets du 26 mars 1852 et du 10 octobre 1859 ; qu'il pouvait ainsi prescrire l'emploi des chasses d'eau suffisantes pour assurer l'évacuation à l'égout des matières de vidange et des eaux ménagères, empêcher toute communication entre l'atmosphère de l'égout public et celle des immeubles riverains en tenant compte de ce que l'égout reçoit aussi les eaux pluviales et ménagères, qu'il pouvait également défendre la projection à l'égout de tout autre corps solide que les matières de vidange et ordonner la désinfection des fosses supprimées ;

« Mais considérant qu'il ne lui appartenait pas de suppléer, comme il l'a fait par l'arrêté attaqué, au silence de la loi du 10 juillet 1894, en édictant un véritable règlement d'administration publique, à l'effet notam-

ment de fixer uniformément le nombre des cabinets d'aisances qui devront être établis dans tout immeuble à construire ; d'imposer l'usage des eaux de la ville à ceux qui en auraient d'autres à leur disposition, de prescrire l'emploi de systèmes d'appareils déterminés d'avance ou soumis à une approbation préalable ; d'ordonner le comblement des fosses après leur désinfection ; d'interdire l'emploi de matériaux autres que ceux indiqués ou admis ultérieurement par l'administration ; qu'en réglant ainsi toutes les mesures d'exécution de l'article 2 de la loi précitée, le préfet a excédé ses pouvoirs, annule l'arrêté attaqué. »

Un nouvel arrêté du 9 mai 1896 fut encore déféré au Conseil d'Etat, mais avant que l'affaire ne fût jugée, le préfet de la Seine remplaça l'arrêté de 1896 par celui du 31 décembre 1897 que j'ai transcrit plus haut.

Il reproduit simplement les dispositions que le Conseil d'Etat avait implicitement approuvées dans ses considérants de 1896, en y ajoutant l'obligation d'adresser à l'administration les plans cotés des travaux. C'était la seule manière de contrôler l'exécution des mesures prescrites.

L'arrêt du Conseil d'Etat ne fait qu'appliquer une fois de plus la jurisprudence antérieure. Le maire ou le préfet ne peuvent prescrire en vertu de leurs pouvoirs de police que les mesures ayant sur la salubrité publique un effet direct, immédiat et manifeste et même dans ce cas ils ne peuvent indiquer que le but à attein-

dre sans imposer pour y arriver un moyen exclusif.

— Sans doute le règlement de 1894 imposait aux propriétaires des obligations très onéreuses et qui toutes pouvaient ne pas être également justifiées.

Cependant la plupart de ces dispositions et d'une manière générale celles que réforme la jurisprudence sont-elles beaucoup plus rigoureuses que celles édictées pour prévenir les incendies ?

Dans l'un et l'autre cas cependant la réglementation repose sur les mêmes bases.

Dans les deux cas la loi s'exprime d'une manière aussi vague, et donne mêmes pouvoirs aux maires.

Mais l'opinion des juges comme l'opinion publique est plus favorable aux mesures de sécurité qu'aux mesures de salubrité.

Pour éviter tout danger d'incendie, on peut prescrire que les maisons d'habitation seront jusqu'aux combles construites en maçonnerie de pierres de taille, moellons ou briques bien cuites (Cass., 1^{er} juillet 1853), que les constructions seront établies en bonne maçonnerie hourdie en mortier de chaux ou de sable (Cass., 24 janvier 1853).

On peut réglementer la disposition des foyers et des conduits de fumée dans les plus petits détails, fixant tout, matériaux, direction, épaisseur, situation. Toutes ces mesures sont d'ailleurs entièrement justifiées.

Mais pour assainir une ville, pour réduire la mortalité et la morbidité, un maire ne peut, par règlement

général, déterminer par exemple, les mesures propres à assurer l'étanchéité des cabinets et fosses d'aisances — matériaux à employer, forme à adopter — il ne peut pas non plus imposer aux propriétaires certaines obligations pour assurer l'évacuation rapide et sans exhalaisons nuisibles des eaux pluviales et ménagères et de toutes matières usées en fixant la pente, la section des tuyaux de chute, etc. Et cependant cette réglementation générale serait, je crois, justifiée pour éviter la viciation de l'air et l'infection du sol.

Mais on connaît la relation qui existe entre les mesures prises pour éviter tout danger d'incendie et le danger lui-même, entre le but à atteindre et le moyen d'y arriver, tandis qu'on ignore le plus souvent le rapport qui relie certaines mesures d'assainissement à la diminution de la mortalité. L'hygiène publique est une science récente et l'éducation hygiénique n'est pas encore faite.

B) *Maisons existantes.*

Nous venons d'étudier la réglementation sanitaire préventive, celle qui a pour but d'empêcher qu'une cause d'insalubrité ne vienne à se produire.

Nous abordons maintenant la réglementation, répressive en quelque sorte, puisqu'elle intervient pour modifier un état de fait contraire à la salubrité publique.

L'insalubrité d'une habitation et de ses dépendances peut provenir d'un vice de construction ou d'aménagement, ou de la manière dont elle est entretenue,

Pour y remédier il peut être nécessaire de faire exécuter des travaux qui modifient l'état des lieux, ou seulement de prescrire des mesures d'entretien sans travaux spéciaux.

Dans ce dernier cas le maire seul a le droit d'intervenir. Dans le premier les pouvoirs de police sont répartis entre le maire et le conseil municipal.

I. Réglementation concernant l'usage de l'habitation.

Ici encore l'intervention du maire pourra être directe ou indirecte.

— Chaque fois qu'un propriétaire ou qu'un habitant aura besoin d'occuper la voie publique, par exemple pour déposer ses ordures ménagères ou faire procéder à la vidange de la fosse d'aisances, le maire comme gardien du domaine public, pourra lui imposer telle condition qu'il croira nécessaire à la salubrité.

C'est ainsi qu'il pourra prendre un arrêté réglementaire, fixant les heures auxquelles il sera permis de procéder à la vidange et les appareils qui devront être employés pour éviter toute exhalaison.

Il pourra déterminer aussi la manière dont seront enlevées les ordures ménagères. Si par exemple la municipalité s'est chargée de ce service, le Conseil d'Etat admet la légalité d'un arrêté fixant la forme, le poids et la matière des récipients qui seuls pourront servir à l'enlèvement des ordures et les heures auxquelles ils seront déposés sur la voie publique pour être vidés dans

les tombereaux (arrêté préfectoral du 7 mars 1884, C. Etat, 28 juin 1885).

— Quand le maire intervient directement dans l'entretien et l'usage d'un immeuble, ses pouvoirs sont beaucoup plus limités.

En principe on lui refuse le droit d'intervenir dans l'intérieur même de l'habitation, son action est limitée aux dépendances.

Voici en cette matière les pouvoirs que lui reconnaît la jurisprudence :

1° Le maire peut veiller à la propreté des cours et voies privées, en prescrire le balayage journalier (Cassation, 21 juillet 1883), interdire d'y jeter des ordures et d'y faire aucun amas d'immondices (Cass., 27 juillet 1854), ordonner l'enlèvement périodique des dépôts de fumiers (Cass., 2 mars 1867).

2° Il peut réglementer le curage des fosses d'aisances, puisards, égouts particuliers et fossés, et l'ordonner par arrêté individuel quand il n'existe pas de règlement permanent.

A Paris, l'ordonnance du 5 juin 1834 réglemente la vidange des fosses. Elle oblige à faire une déclaration avant d'y procéder et prescrit des mesures spéciales, mais surtout dans l'intérêt des vidangeurs.

3° Le maire peut subordonner à certaines conditions l'élevage dans l'intérieur des habitations d'animaux domestiques (à Paris ordonnance de police du 25 août 1880) qui par leur nombre ou leur espèce, pourraient devenir une cause sérieuse d'insalubrité.

4° Enfin, partout où le décret de 1852 est appliqué, les propriétaires doivent nettoyer périodiquement les façades de leurs maisons. L'article 9 dispose : « Les façades des maisons seront constamment tenues en bon état de propreté, elles seront grattées, repeintes et badigeonnées au moins une fois tous les dix ans sur l'injonction qui sera faite aux propriétaires par l'autorité municipale. Les contrevenants seront passibles d'une amende qui ne pourra excéder 100 francs. »

Mais un maire ne pourrait imposer une obligation semblable là où le décret n'est pas promulgué.

Toutefois le décret de 1852 s'est plus occupé de l'embellissement des rues que de la salubrité de l'habitation, il ne vise en effet que les façades situées le long de la voie publique. Or les façades donnant sur les cours et impasses privées où l'air se renouvelle plus difficilement que dans les voies publiques sont plus particulièrement exposées aux émanations de tous genres et par suite du défaut d'entretien, elles sont souvent dans un état de malpropreté repoussante qui constitue une cause grave d'insalubrité pour les habitants dont les logements ne prennent jour et air que sur ces cours. Or actuellement dans ce cas la commission des logements insalubres seule a le pouvoir d'agir.

Pour remédier à cet état de choses, la Préfecture de la Seine après vote conforme du conseil municipal avait adressé en 1890 au ministre de l'intérieur le vœu suivant tendant à compléter le décret de 1852 :

« Les prescriptions de l'article 5 du décret de 1852 relatif aux rues de Paris, sont dès à présent applicables aux façades des bâtiments situés sur cours, courettes et en bordure des voies privées de toute nature.

« En conséquence ces façades seront grattées, repeintes et badigeonnées en même temps que les façades sur rues au moins une fois tous les 10 ans sur l'injonction qui sera faite au propriétaire par l'autorité municipale.

« Les contrevenants seront passibles d'une amende qui ne pourra excéder 100 francs. »

Voici le passage caractéristique de la réponse du ministre.

« Malgré tout mon désir de prendre en considération vos propositions, j'estime, que la disproportion entre le but à atteindre et la nature de l'acte nécessaire pour arriver à sa réalisation est trop grande pour pouvoir donner suite actuellement au vœu du conseil municipal de Paris. »

La salubrité de l'habitation est une question d'un intérêt trop mince pour motiver un décret.

II. Travaux qui peuvent être imposés aux propriétaires par les autorités municipales pour supprimer une cause d'insalubrité.

Les pouvoirs des maires ont été réduits en cette matière par la loi du 13 avril 1850 sur les logements insalubres qui donne compétence au conseil municipal dans les cas d'intervention qu'elle prévoit.

Il y a donc lieu de distinguer suivant que le maire ou le conseil municipal, par l'intermédiaire de la commission des logements insalubres, aura pouvoir d'agir.

a) *Pouvoirs du maire.* — D'une manière générale la loi de 1850 s'applique toutes les fois qu'il s'agit d'un logement mis en location et de ses dépendances.

On en a conclu que jamais le maire ne pourrait intervenir dans l'intérieur d'une habitation, même à défaut de la commission des logements insalubres, quand c'est le propriétaire qui habite lui-même sa maison.

On n'a pas été si loin pour les dépendances. Ainsi le maire peut imposer l'établissement de fosses et cabinets d'aisances même dans les maisons existantes louées ou non et faire visiter les fosses après chaque vidange pour en constater l'état.

Pourquoi dans le silence complet de la loi admettre cette exception et ne pas renvoyer l'affaire à la commission des logements insalubres, tout au moins quand la maison est louée ? Ce sont assurément des considérations pratiques qui ont déterminé la jurisprudence. Il y aurait en effet bien souvent danger pour la salubrité publique à ne pas reconnaître au maire le droit d'imposer l'établissement dans tout immeuble de cabinets et fosses d'aisances. Les tribunaux l'ont admis.

En dehors de l'habitation et de ses dépendances, existe-t-il une cause d'insalubrité dans une propriété particulière ? Le maire seul a le droit d'intervenir.

Ainsi seul il a le droit d'ordonner des travaux d'as-

sainissement dans une voie privée ouverte au public, ce n'est pas là d'après la jurisprudence une dépendance de l'habitation (C. Pr. Seine, 28 janvier 1874, 26 juillet 1882). Mais le propriétaire pourrait se soustraire à l'exécution des mesures prescrites en fermant cette voie de manière à empêcher le public d'y pénétrer.

Une ordonnance de police du 21 mars 1888 dont la légalité a été reconnue par arrêt de la Cour de cassation (21 janvier 1890), impose aux propriétaires de voies privées, sous peine de fermeture, de les tenir constamment en bon état de propreté, de les éclairer, d'y établir des trottoirs et d'assurer le prompt écoulement des eaux.

Seul également le maire peut ordonner de faire cesser l'insalubrité de mares, de fossés, d'amas d'eaux stagnantes ou corrompues. Mais pour parvenir à ce résultat il ne peut imposer légalement un moyen spécial que si, aux yeux du juge, c'est le seul efficace.

Il est arrivé que dans une même affaire l'opinion des juges a différé sur ce point. C'est l'affaire des puisards de Caen bien souvent citée par les hygiénistes.

« Un arrêté du maire de Caen avait ordonné en 1884 au sieur Beaujour de supprimer un puisard existant dans sa propriété et qui recevait des matières en putréfaction pouvant, par infiltration dans le sol, contaminer les eaux souterraines servant à l'alimentation des habitants du quartier. Traduit devant le tribunal de simple police pour ne pas s'être conformé aux dis-

positions de l'arrêté municipal, le sieur Beaujour fut acquitté et la Cour de cassation par arrêt du 25 juillet 1885 rejeta le pourvoi du ministère public contre ce jugement, attendu que l'arrêté du maire de Caen constituait une atteinte au droit de propriété en déterminant la nature et l'importance des travaux à exécuter au lieu de laisser au propriétaire le choix des moyens pour faire cesser l'insalubrité du puisard.

« D'un autre côté le Conseil d'Etat par arrêt du 7 mai 1886 rejetait la requête du même sieur Beaujour tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du maire de Caen pour le puisard dont il s'agit, attendu qu'en ordonnant la suppression de ce puisard, le maire n'avait pas interdit au sieur Beaujour d'avoir un récipient pour les eaux de sa propriété et d'en assurer l'écoulement par tels autres moyens qu'il jugerait convenables, mais qu'il s'était borné à supprimer le foyer d'infection signalé sans déterminer d'ailleurs la nature et l'importance des travaux à effectuer (1). »

b) *Pouvoirs du conseil municipal.* — Examinons maintenant les travaux d'assainissement que le conseil municipal peut ordonner d'après la loi du 13 avril 1850.

Cette loi ne semble pas reposer sur les principes de solidarité sanitaire que j'ai développés au début, c'est surtout une loi d'assistance et de prévoyance sociales,

(1) Voir divergence d'opinion du même genre entre jugement du tribunal correctionnel d'Épernay du 30 décembre 1892 et arrêt de la Cour de cassation du 28 juillet 1893 (D. 96.1.52).

proposée et votée dans l'intérêt matériel et moral des classes ouvrières.

Nulle part dans les travaux préparatoires je n'ai vu signaler les dangers que présente une maison insalubre, en temps d'épidémie surtout ; et non seulement pour ceux qui l'occupent mais indirectement pour le public en général. D'ailleurs, sans doute à cette époque ne les connaissait-on pas encore. Le rapport de M. de Riancey indique clairement les motifs que l'on a invoqués pour justifier dans certains cas l'intervention plus active de l'Etat.

« La propreté, dit-il, c'est presque toujours l'indice de la moralité, de la probité, c'est comme le cachet extérieur de la vertu ; de même, que l'incurie, la négligence, la malpropreté, trahissent la plupart du temps, la mauvaise conduite, l'immoralité et la débauche.

« Ces conditions intérieures ne dépendent pas toujours de la volonté de l'ouvrier, mais elles exercent une influence considérable sur ses habitudes. On l'a remarqué souvent, l'insalubrité du logement qui amène le dégoût du foyer domestique est l'un des plus actifs pourvoyeurs du cabaret, et de la sorte, les liens de la famille se relâchent, les vices sont encouragés et le désordre se multiplie.

— La santé du corps ne reçoit pas de moins tristes atteintes. L'humidité, les infiltrations, l'air vicié amènent des maladies spéciales, rachitisme, scrofule, phtisie. »

Plus loin le rapporteur cherche des arguments tirés du droit public pour justifier la distinction faite au point de vue des pouvoirs de contrainte du conseil municipal entre le propriétaire qui habite lui-même sa maison et celui qui la donne en location.

« Quand le propriétaire habite lui-même l'intérieur de sa maison, qu'il soit contraint à se conformer aux règlements qui portent sur les *parties extérieures*, rien de plus juste.

« De même qu'il ne peut placer sur ses fenêtres aucun objet qui puisse menacer la sûreté des passants, de même il doit être obligé à nettoyer sa cour, à faire écouler ses eaux ménagères.

« Mais pour ce qui regarde l'*intérieur* même de son domicile, ses appartements, la loi s'arrête et le laisse libre. Elle ne peut lui défendre *que ce qui nuit à autrui*. S'il veut se nuire à lui-même, elle ne saurait l'en empêcher.

« Mais si le propriétaire tire un parti quelconque de ses constructions, s'il les loue ou les fait occuper par des tiers, alors la loi intervient, parce qu'elle a le droit incontestable d'interdire ce qui peut être nuisible ou dommageable, parce que dans le contrat tacite ou exprès qui résulte du louage elle a droit de régler les conditions qui lui paraîtront *immorales ou illicites* ; bien plus parce qu'elle se porte garant du mode même de jouissance de l'objet loué.

« L'autorité n'a-t-elle pas le droit d'interdire la vente

ou le débit des aliments nuisibles ou avariés ? Ne permet-elle pas la démolition des bâtiments qui menacent ruine ? N'empêche-t-elle pas de lancer à la mer un navire dont le mauvais état aventurerait l'existence de ceux qui le montent ?

« Y aura-t-il là plus que dans le cas que nous venons de citer quelque atteinte portée à la propriété ?

« Ne sera-ce pas au contraire la consécration de son inviolabilité, puisque rien ne la fortifie et ne l'assure davantage que l'autorité même de la loi qui en règle et en sanctionne l'exercice. »

Il y aurait beaucoup à dire sur ces derniers paragraphes, spécialement sur les exemples d'intervention de l'Etat invoqués à l'appui de l'intervention nouvelle. Cela m'entraînerait trop loin. D'ailleurs je n'ai cité ces quelques passages du rapport de M. de Riancey que pour montrer quels étaient les préoccupations des auteurs de la loi et le but essentiellement humanitaire qu'ils se proposèrent.

— Si le conseil municipal d'une commune s'intéresse aux questions d'hygiène publique, s'il cherche à assainir la ville en supprimant certaines causes particulières d'insalubrité, il nomme une commission de logements insalubres dans les formes précédemment indiquées.

Aux termes de la loi de 1850, 4 conditions principales sont requises pour justifier l'intervention de cette commission.

1° *Le logement doit être occupé par d'autres que le propriétaire, l'usufruitier ou l'usager.* Ainsi les chambres des domestiques, les loges de concierges pourront être visitées par la commission si toutefois elles sont séparées de l'habitation du maître.

2° *Il faut qu'il s'agisse des logements mêmes ou de leurs dépendances, comme escaliers, cours, passages, cabinets d'aisances.*

Nous avons vu que les voies privées ouvertes au public n'étaient pas comprises dans les dépendances (1).

3° *Les logements doivent être insalubres.*

« Sont réputés insalubres les logements qui se trouvent dans des conditions de nature à porter atteinte à la vie ou à la santé de leurs habitants. » L. 1850, art. 1^{er}.

Il en résulte que la loi ne s'applique pas à la gêne que les dispositions défectueuses d'une habitation peuvent occasionner aux locataires.

Ce sont les tribunaux administratifs, conseil de préfecture et conseil d'Etat, qui ont à apprécier si l'état de fait invoqué par la commission pour justifier les travaux qu'elle réclame est véritablement une cause d'insalubrité. S'ils ne le jugent pas tel, ils annuleront la décision du conseil municipal.

C'est ainsi que le conseil de préfecture de la Seine avait décidé pendant un certain temps que le manque

(1) Le Conseil d'Etat a même décidé qu'une voie privée munie de grilles pourrait en raison de circonstances spéciales : sa longueur, l'importance de la circulation, échapper à l'action de la commission (C. E., 18 mars 1892).

d'eau dans un immeuble comprenant de nombreux logements n'était pas une cause d'insalubrité, que par conséquent le conseil municipal dépassait ses pouvoirs en imposant au propriétaire des travaux de canalisation (C. préf. de la Seine, 18 février et 1^{er} décembre 1880).

Cette jurisprudence a soulevé l'indignation des hygiénistes. Ils la citent encore. Elle s'est modifiée cependant. Actuellement le manque d'eau dans un immeuble est reconnu dans certaines circonstances comme une cause d'insalubrité (C. E., 11 novembre 1881, 1^{er} août 1884 ; C. préf., 19 juin 1888, etc.).

En général cependant la jurisprudence reconnaît à la commission d'une manière assez large le droit d'imposer tous les travaux de nature à diminuer ou à supprimer la viciation de l'air, l'infection du sol, la malpropreté des parois.

Elle peut ainsi ordonner de blanchir les murs, de les peindre à l'huile, de renouveler le papier de tenture, d'ouvrir des croisées, de percer des cheminées, de refaire le plancher ou le carrelage.

Elle a le droit de régler la disposition des cabinets d'aisances et le mode d'évacuation des matières usées, etc.

4° Reste une dernière condition. L'intervention de la commission n'est justifiée, *que si la salubrité est « dépendante du fait du propriétaire ou de l'usufruitier »* (art. 7).

Il faut donc distinguer suivant que l'état d'insalubrité

est inhérent au logement, et subsiste quel que soit l'occupant, ou suivant qu'il provient du fait du locataire, de sa malpropreté, des modifications intérieures qu'il a apportées au logement ou du genre de commerce ou d'industrie qu'il exerce.

Cette distinction, la jurisprudence ne semble pas l'avoir maintenue d'une manière bien nette. Sans doute ce n'est jamais que le propriétaire seul qui est mis en cause. Mais on admet sa culpabilité dans certains cas où c'est le locataire qui est responsable en réalité.

Ainsi le locataire se sert pour le logement de locaux qui n'étaient pas destinés à cet usage, — grenier, cabinets noirs, — le propriétaire est néanmoins considéré comme responsable de leur insalubrité sauf recours contre le locataire devant les tribunaux civils (C. P., 23 mars 1880, 2 avril 1889) et cela qu'il existe ou non de disposition formelle dans le bail.

Les quatre conditions que je viens d'indiquer sont toutes nécessaires. Quand elles sont remplies, la commission a toujours le droit d'intervenir, même si la maison est construite conformément à des plans approuvés par l'administration, même s'il existe des règlements municipaux sur la cause d'insalubrité à faire disparaître, même si le locataire a par application de l'article 1720 du Code civil une action civile contre son bailleur pour obtenir les réparations nécessaires.

— Comment la commission va-t-elle être saisie, comment instruira-t-elle l'affaire ?

En principe le logement doit être signalé comme insalubre.

Aucune forme particulière n'est d'ailleurs imposée à cette dénonciation. Elle peut être faite par un individu quelconque et par lettre anonyme. C'est là une mesure nécessaire, car sans cela bien des locataires n'oseraient pas informer l'administration de l'insalubrité de leur logement, de peur de se créer des difficultés avec leur propriétaire; mais elle a des inconvénients, et la dénonciation devient souvent un moyen de vengeance pour un locataire expulsé ou pour toute autre personne contre le propriétaire.

En fait les membres de la commission constatent souvent par eux-mêmes l'insalubrité d'une demeure.

Un des membres est chargé du rapport, il visite les lieux. Mais la loi n'exige pas la présence du propriétaire. C'est une lacune.

Si le locataire ou le propriétaire refusait de laisser pénétrer à l'intérieur de l'habitation ou de la maison le membre de la commission, celui-ci ne pourrait pas l'y contraindre; mais il devrait en référer à l'administration. On le ferait alors accompagner d'un officier de police administrative ou judiciaire — maire, adjoint, commissaire de police — qui pourrait au besoin faire cesser toute résistance (C. P., 209-212).

Le délégué de la commission rédige ensuite son rapport concluant soit au rejet de la demande, soit à l'exécution de certains travaux ou à l'interdiction de l'habitation.

Le rapport approuvé par la commission est déposé au secrétariat de la mairie et les parties intéressées mises en demeure d'en prendre communication et de produire leurs observations dans le délai d'un mois.

— Souvent l'affaire en reste là et se termine à l'amiable. Si le propriétaire ne répond pas ou se refuse à exécuter les travaux nécessaires, rapport et observations sont soumis au conseil municipal.

Le conseil peut prendre deux résolutions différentes :

1° Ou bien, il détermine les travaux d'assainissement à faire et les lieux où ils devront être exécutés ainsi que les délais de leur achèvement.

2° Ou bien si l'habitation ne paraît pas susceptible d'assainissement, il en interdit provisoirement la location à titre d'habitation. L'interdiction absolue ne peut être prononcée que par le conseil de préfecture.

— Toutes ces mesures sont de nature à provoquer souvent la résiliation des baux. D'après le droit commun cette résiliation intempestive devrait, sauf convention contraire, ouvrir aux locataires un recours en dommages et intérêts contre le propriétaire. La loi de 1850 leur refuse ce droit. Il y a là une véritable injustice. Il est impossible d'assimiler l'intervention du conseil municipal, cause de résiliation du bail, à un cas de force majeure. Par définition même la force majeure implique l'irresponsabilité du propriétaire, il en est ainsi quand l'immeuble devient inhabitable par suite d'incendie ou de tremblement de terre par exemple. Mais

ici il n'en est pas de même. Le propriétaire est responsable de l'insalubrité inhérente à l'habitation qu'il met en location. Il y a faute de sa part à retirer un profit d'un logement insalubre. Comment, puisque la rupture de contrat est la conséquence d'une faute du propriétaire, ne pas reconnaître au locataire un droit à indemnité ?

Le législateur anglais n'a pas admis une exception semblable au droit commun et dans des circonstances identiques nous verrons qu'il donne au locataire expulsé une action en dommages et intérêts.

— J'ai ainsi terminé l'exposé des pouvoirs d'investigation et de contrainte des autorités municipales vis-à-vis des propriétaires immobiliers dans l'intérêt de la salubrité publique.

Il me reste à examiner : quelles sont les garanties individuelles contre les abus de pouvoir des municipalités ; et quelle est la sanction de leurs prescriptions.

2° Voies de recours.

On peut obtenir l'annulation totale ou partielle des arrêtés municipaux par voie gracieuse ou par voie contentieuse, par action ou par exception.

Sur la réclamation des intéressés le préfet comme supérieur hiérarchique peut suspendre ou annuler l'arrêté d'un maire à toute époque et pour une cause quelconque. C'est là le recours gracieux.

Dans les trois mois à partir de la publication, les par-

ties intéressées peuvent se pourvoir devant le Conseil d'Etat pour obtenir l'annulation de l'arrêté. C'est le recours contentieux, il n'est pas suspensif.

Enfin les parties peuvent ne pas tenir compte des injonctions de l'administration et opposer l'excès de pouvoir en cas de poursuites. Le Code pénal en effet reconnaît au juge de paix le droit d'apprécier la légalité des arrêtés municipaux dont on réclame l'exécution.

Tout ceci n'est d'ailleurs que l'application du droit commun dans le cas que j'étudie.

— La loi de 1850 a organisé un recours spécial contre les injonctions du conseil municipal.

Dans le mois qui suit la notification de cette injonction, les parties intéressées peuvent la déférer au conseil de préfecture. Le recours est suspensif.

L'affaire peut aller en appel devant le Conseil d'Etat. Le recours est toujours déclaré recevable sans distinction, et cependant il résulte formellement des travaux préparatoires que le législateur n'avait prévu l'appel qu'en cas d'interdiction d'habiter seulement. Néanmoins le Conseil d'Etat a jugé que le texte de la loi n'était pas assez précis pour entraîner une dérogation aussi importante au droit commun (arrêt du 7 avril 1865).

Le conseil de préfecture ne peut jamais aggraver la décision du conseil municipal. Sauf lorsque sur la requête de l'administration il est appelé à transformer en interdiction absolue d'habiter l'interdiction provisoire prononcée par le conseil municipal. Il peut annuler

telle ou telle décision du conseil et la modifier même, lorsqu'une transaction est intervenue entre l'administration et la partie réclamante.

Enfin le Conseil d'Etat statue non seulement comme juge d'appel mais comme juge de cassation. Il admet qu'à l'expiration du délai d'un mois fixé par la loi de 1850, la partie qui n'a pas intenté d'action devant le conseil de préfecture peut toujours former un recours en excès de pouvoir contre la décision du conseil municipal d'après les règles du droit commun.

3° Sanction des décisions des autorités municipales.

Quand toutes les voies de recours ont été épuisées, que tous les délais sont écoulés, on peut poursuivre devant les tribunaux l'exécution des décisions des autorités municipales.

— S'agit-il d'arrêtés municipaux ? La contravention est constatée et poursuivie d'après les règles du droit commun.

Les maires, adjoints, commissaires de police, gardes champêtres et gendarmes ont le droit de verbaliser quelle que soit la nature de la contravention.

Dans les grandes villes les commissaires voyers ou les inspecteurs de la salubrité sont plus spécialement chargés de constater les infractions aux règlements sanitaires.

A cet effet les agents de l'administration ont le droit de pénétrer dans les maisons d'habitation et quiconque

s'opposerait à leur recherche serait passible des peines édictées par le Code pénal pour délit de rébellion (C. pén., art. 209 à 212 et 218 : soit au moins de 6 jours à 6 mois de prison). Les procès-verbaux sont adressés au ministère public qui poursuit devant le tribunal de simple police.

Comme je l'ai dit précédemment le juge de paix a le droit de contrôler la légalité de l'arrêté municipal, ce qui lui permet d'apprécier les mesures prescrites et de refuser de prononcer la peine s'il les juge excessives.

La contravention a une double sanction, pénale et civile. Le juge peut condamner à une amende de 1 à 5 francs et à un emprisonnement de 3 jours en cas de récidive dans les 12 mois. La condamnation peut atteindre les auteurs de la contravention — entrepreneurs, locataires, concierges — et les personnes qui en sont légalement responsables — propriétaires et architectes. La réparation civile consiste dans l'ordre donné au contrevenant de faire cesser dans un certain délai l'état de choses qui a motivé la poursuite. En cas d'inexécution, l'autorité municipale est autorisée à faire procéder d'office et aux frais de la personne condamnée à l'exécution des mesures prescrites.

— S'agit-il d'une contravention à un arrêté prescrivant l'exécution d'une décision du conseil municipal ? C'est le tribunal correctionnel qui est compétent.

Une difficulté s'est élevée sur la question de savoir si le tribunal avait ici le droit d'apprécier la légalité de

l'arrêté comme le juge de paix dans le cas précédent. La loi de 1850 est muette. La Cour de cassation a tranché la difficulté par une distinction (C. cass., 20 novembre 1868). L'arrêté municipal ne peut être discuté, lorsqu'il détermine l'état d'insalubrité et les mesures convenables pour le faire disparaître. Ce sont là des dispositions d'ordre technique dont l'examen appartient uniquement au conseil municipal et au conseil de préfecture. Le tribunal correctionnel a donc un droit de contrôle moins étendu que celui du juge de paix. Mais il peut vérifier si les personnes contre lesquelles l'arrêté a été pris sont véritablement responsables aux termes de la loi, par exemple si elles sont propriétaires ou usufruitiers, si elles sont tenues solidairement ou d'une manière indivisible de la totalité des travaux jugés nécessaires. Ce sont là en effet des questions de propriété et d'obligations civiles qui ne peuvent être tranchées que par l'autorité judiciaire.

Toutefois le tribunal correctionnel de la Seine dans un jugement récent de février 1898 s'est reconnu un droit de contrôle beaucoup plus étendu. L'administration avait imposé à un propriétaire, pour assainir la maison qu'il mettait en location, l'obligation d'adopter le système du tout à l'égout dans les conditions qui seraient fixées par le service des égouts de la ville dont il était tenu d'obtenir l'autorisation. Le tribunal refusa d'appliquer cet arrêté.

Attendu, dit-il, que cette injonction constitue, non

pas un ensemble de mesures spéciales nettement déterminées et propres à remédier à une cause d'insalubrité précise, mais un système général de canalisation des matières de vidange tendant moins à combattre une cause d'insalubrité qu'à imposer un certain système de vidange.

Attendu que les indications de l'arrêté du 22 décembre 1896 portant que X...devra se munir de l'autorisation du service compétent ne peuvent en aucun cas équivaloir à la détermination des travaux à effectuer, telle qu'elle résulte de la loi de 1850. Par ces motifs, renvoie X...

Le tribunal considère donc que c'est le conseil municipal lui-même qui doit fixer les conditions des travaux à effectuer et il s'attribue le droit d'examiner sur ce point la décision du conseil.

On peut admettre cette interprétation. La première est beaucoup plus discutable ; le tribunal correctionnel se reconnaît le droit d'apprécier le degré de connexité existant entre l'insalubrité constatée et les travaux prescrits pour y remédier. Il s'agit là, semble-t-il, d'une question absolument technique de la compétence exclusive du conseil de préfecture. Je ne pense pas que la Cour de cassation admettrait cette extension du droit de contrôle du tribunal correctionnel.

Comme sanction la loi ne prescrit que l'amende. Elle est de 16 à 100 francs et peut être réduite à un franc si le tribunal accorde le bénéfice des circonstances atténuantes.

Dans l'année qui aura suivi la condamnation, si les travaux prescrits n'ont pas été exécutés et si le logement a continué d'être habité par un tiers, le propriétaire ou l'usufruitier sera passible d'une amende égale à la valeur des travaux et pouvant être élevée au double.

Dans le cas d'interdiction de location, la récidive dans l'année sera punie d'une amende égale au double de la valeur locative du logement interdit. La valeur locative est déterminée par le chiffre porté au rôle des contributions directes.

Il est à remarquer que le tribunal ne peut pas condamner le contrevenant à des réparations civiles, comme le juge de paix en cas de contravention à un arrêté municipal. Il ne peut ni permettre à l'administration d'exécuter les travaux d'office aux frais du propriétaire, ni ordonner l'expulsion des locataires, si la location du logement est interdite.

En résumé, les distinctions que la loi de 1850 a introduites entre les autorités chargées de veiller à la salubrité de l'habitation dans la commune et entre les mesures qu'elles auraient le droit de prendre respectivement, elle les a étendues même aux voies de recours, même aux sanctions des décisions adoptées.

Critique de la loi du 13 avril 1850. — En fait, loin d'augmenter les pouvoirs de l'administration, la loi de 1850 les a plutôt affaiblis et énervés. Elle a permis à la jurisprudence de réduire au minimum les droits de police du maire.

En Belgique où notre loi municipale de 1790 est encore en vigueur, le bourgmestre de Bruxelles soutenu par les tribunaux et la municipalité a pu assainir complètement la ville. Jamais, de son propre aveu, il n'y serait arrivé avec une loi comme celle de 1850.

Les critiques qu'a provoquées la loi sont anciennes et générales. Certaines sont signalées déjà dans les travaux préparatoires. On peut les grouper sous trois chefs distincts :

1° On a critiqué d'abord le mode d'organisation et de fonctionnement de la commission.

Sa création même est facultative, elle dépend de l'initiative du conseil municipal et de fait elle ne peut fonctionner que dans les grandes villes.

Il faut en effet qu'on ne puisse pas supposer ou craindre que la commission choisie par le conseil municipal soit capable de s'inspirer dans ses décisions de considérations tout à fait étrangères à la salubrité publique ; pour cela elle doit rester anonyme, éviter de paraître mêlée aux passions locales ; ses membres ne doivent pas être des personnalités connues des propriétaires dont ils visitent les immeubles.

Il faut de plus pour éviter autant que possible toute complication que le nom de celui qui a dénoncé l'insalubrité reste inconnu au propriétaire.

Ces conditions ne peuvent être remplies que dans les grandes villes.

2° Les pouvoirs de la commission sont incomplets.

Elle ne peut pas atteindre toutes les causes d'insalubrité.

Elle n'a aucun moyen de contrainte vis-à-vis d'un propriétaire qui habite lui-même son immeuble, ou vis-à-vis d'un locataire quelconque, bien que l'insalubrité du logement provienne de son fait personnel à raison des modifications qu'il a introduites dans l'aménagement des locaux, des objets qu'il accumule ou du défaut d'entretien et de propreté.

3° Enfin la procédure organisée par la loi de 1850 entraîne des retards interminables et les moyens de contrainte sont insuffisants. On cite des affaires qui ont duré jusqu'à 7 ans sans que rien n'ait été fait pour faire disparaître l'insalubrité (aff. Thuileux, cité Jeanne d'Arc ; C. Etat, 1^{er} août 1884).

Les amendes prononcées par les tribunaux correctionnels sont bien souvent insignifiantes. Et comme l'exécution d'office est impossible ; quand les travaux sont coûteux, les propriétaires préfèrent payer l'amende et ne rien faire.

— Pour toutes ces causes, beaucoup de villes qui avaient nommé une commission des logements insalubres ont renoncé après un essai infructueux à faire l'application de la loi de 1850. Les commissions ne fonctionnent plus que dans les agglomérations nombreuses où des bureaux d'hygiène ont été organisés. Grâce surtout au zèle de leurs membres et aux circonstances spéciales où elles se trouvent elles y rendent encore des services importants.

Il en est ainsi à Paris notamment. Les statistiques publiées par la commission des logements insalubres permettent de se rendre compte du nombre des affaires et des différentes étapes par lesquelles elles ont passé.

De 1850 à 1892 il y a eu 84752 affaires terminées. Soit de 1860 à 1892 plus de 2000 par an. Depuis 1879 le nombre des recours devant les tribunaux et le nombre des poursuites ont augmenté dans d'importantes proportions (1).

La résistance augmente surtout de la part des sociétés anonymes ou des propriétaires riches. Le nombre des affaires terminées à l'amiable par la commission tend à diminuer. Le dernier rapport en attribue la cause non pas à une aggravation des mesures prescrites, mais à l'intervention de plus en plus fréquente de certains agents d'affaires qui dans des circulaires habilement rédigées promettent aux intéressés de leur obtenir l'at-

(1) Voici le tableau de la marche des affaires de 1882 à 1891 :

Années	Affaires terminées		Affaires soumises		totaux
	par la commission	par le conseil municipal	au conseil de Préfecture	aux tribunaux correctionnels	
1882	691	1142	35	218	2086
1883	855	1428	26	189	2498
1884	894	1576	67	306	2843
1885	295	1774	76	337	2482
1886	614	1101	104	319	2138
1887	536	945	218	266	1965
1888	525	1486	182	144	2337
1889	579	1125	103	68	1875
1890	420	1262	70	55	1807
1891	422	1222	32	117	1793
1892	456	1623	54	186	2319

ténuation ou l'annulation des mesures prescrites, ou tout au moins des délais pour leur exécution.

Il n'y a pas lieu de s'étonner de cette augmentation de résistance, elle est due à l'insuffisance de la répression. Les ordres de l'administration ne sont pas sanctionnés de peines assez rigoureuses, la procédure est lente, on connaît la mansuétude des tribunaux ; toutes ces causes énervent l'action de l'administration et l'empêchent de parvenir au résultat qu'elle doit se proposer. Il lui est en effet par là même de plus en plus difficile d'assainir une ville et de la maintenir dans de bonnes conditions sanitaires.

On s'est préoccupé depuis longtemps de remédier à cet état de choses.

J'indiquerai plus loin les projets de réforme qui ont été successivement proposés et discutés pour renforcer les pouvoirs de contrainte de l'administration dans l'intérêt de l'hygiène publique.

4° Expropriation pour cause d'insalubrité.

Nous n'avons étudié jusqu'ici que des mesures spéciales prises pour éviter des causes spéciales d'insalubrité ou y porter remède. Lorsque l'insalubrité est le résultat de causes extérieures et permanentes, ou lorsque ces causes ne peuvent être détruites que par des travaux d'ensemble, la municipalité peut recourir à l'expropriation d'après les règles du droit commun.

Une seule exception à ces règles est prévue par l'article 13 de la loi de 1850.

Les portions de terrain qui, après l'exécution des travaux, resteraient en dehors des alignements arrêtés pour les nouvelles constructions, pourront être revendues aux enchères publiques, sans que les anciens propriétaires puissent en demander la remise. — D'après la loi de 1841, cette remise aurait dû leur être faite à un prix n'excédant jamais le prix d'achat. — La municipalité obtiendra ainsi un léger bénéfice. Elle pourra encore s'en procurer un autre par application de l'article 58 de la loi du 16 septembre 1807 qui lui permet de réclamer une indemnité de plus-value aux propriétaires qui ont profité des travaux.

— Mais ce mode d'assainissement par expropriation est très onéreux pour les finances municipales ; et il n'est pas aussi radical qu'on pourrait le croire.

D'abord il est coûteux : les maisons ouvrières malgré leur état de délabrement sont souvent d'un fort rapport et comme les indemnités sont calculées sur le revenu, il se trouve que les propriétaires touchent des sommes considérables pour des bâtisses infectes et qui ne tiennent debout que par des prodiges d'équilibre. Les contribuables sont ainsi forcés, pour sauvegarder la santé publique, d'enrichir des propriétaires qui, pendant des années, ont spéculé sur des bouges.

Enfin bien souvent l'expropriation ne supprime une cause d'insalubrité par la démolition de vieux quartiers,

que pour en faire naître indirectement une autre en refoulant les habitants pauvres dans les quartiers excentriques.

Autrefois les différentes classes de la société étaient au point de vue du logement, plus mélangées qu'elles ne le sont aujourd'hui. Les ouvriers habitaient les mansardes des petites maisons bourgeoises, ils s'installaient au fond des cours et des dépendances modestes. Ils vivaient ainsi côte à côte avec les locataires riches.

Le percement de larges avenues bordées de belles maisons produit une séparation, les pauvres émigrent. Le prix des petits logements s'élève par suite de l'augmentation des demandes, il en résulte un encombrement dangereux pour la santé publique et la transformation en habitations d'anciens locaux destinés à un autre usage, — écuries, vacheries, greniers.

Cette conséquence importante de l'expropriation pour cause d'insalubrité a attiré l'attention du législateur anglais ; il a essayé de la résoudre dans plusieurs lois successives. C'est un point sur lequel je reviendrai plus loin. Actuellement en Angleterre l'autorité qui approuve l'expropriation et les travaux projetés peut imposer à l'administration locale de pourvoir, dans des conditions déterminées, au logement de tout ou partie de la population ouvrière expropriée. Cette solution qui plaît à première vue, est bien difficile à mettre en pratique et en tout cas fort onéreuse pour les finances municipales. Sans doute les travaux d'assai-

nissement des vieux quartiers ne produisent tout leur effet que si des maisons saines et à bon marché s'élèvent dans les quartiers neufs pour recevoir la population ouvrière. Mais c'est à des sociétés privées et non pas aux municipalités à entreprendre la construction d'habitations ouvrières. Les autorités municipales sortiraient complètement de leur rôle si elles employaient les capitaux prélevés par l'impôt sur la masse des contribuables, non pas à des travaux d'utilité générale, mais à la création d'un commerce spécial au profit d'une classe particulière de la société.

Reste une dernière solution ; elle consiste à encourager l'initiative privée, à lui faciliter sa tâche par des moyens variés, subventions diverses, exemptions d'impôts, etc. C'est le système qui a été adopté en France par la loi du 30 novembre 1894.

§ 2. — Pouvoirs exceptionnels de l'administration en temps d'épidémie.

Dans un pays où des travaux d'ensemble et des mesures quotidiennes d'hygiène auraient fait disparaître les causes principales d'insalubrité, il n'y aurait pas d'épidémie mais seulement des cas isolés de maladies contagieuses. En France nous n'en sommes pas encore là. Quand plusieurs cas de maladies contagieuses se déclarent sur différents points d'une localité il est indispensable de prendre des mesures rigoureuses pour éviter la propagation du mal et cela dans l'intérêt non seulement de la localité mais du pays tout entier. Certaines épidémies s'étendent souvent sur toute une région. Il y a là un danger public. L'autorité centrale doit donc intervenir pour diriger l'action locale et suppléer à son insuffisance et les droits individuels — liberté, propriété, inviolabilité du domicile — ne peuvent plus être invoqués pour entraver son action.

— Voici d'abord les textes généraux, sources des pouvoirs de l'administration.

La loi de 1884 confie au maire « le soin de prévenir par des précautions convenables et celui de faire cesser par la distribution de secours nécessaires les accidents et fléaux calamiteux tels que.... les maladies épidémiques et contagieuses en provoquant s'il y a lieu l'intervention de l'administration supérieure »,

Ce texte est bien vague et ne donne pas au maire de pouvoirs nouveaux et précis vis-à-vis des particuliers ou vis-à-vis du conseil municipal.

La loi prévoit la distribution de secours, mais il faut pour cela qu'il y ait un crédit voté sinon le maire ne peut agir. Le cas s'est présenté dans la pratique.

A Paris et dans le département de la Seine, c'est au Préfet de police qu'appartient le droit d'agir en cas d'épidémie. L'arrêté de messidor an VIII est plus précis que la loi de 1884. L'article 23 dispose : « le Préfet de police assurera la salubrité publique en prenant les mesures nécessaires pour prévenir et arrêter les épidémies, épizooties et maladies contagieuses. »

Enfin dans les cas les plus graves la loi du 3 mars 1822 autorise le chef de l'Etat à prendre par décret « les mesures extraordinaires que l'invasion ou la crainte d'une maladie pestilentielle rendraient nécessaires dans l'intérieur. Il règle la composition, les attributions et le ressort des autorités et administrations chargées de l'exécution de ces mesures et leur délègue le pouvoir d'appliquer provisoirement dans les cas d'urgence le régime sanitaire aux portions du territoire qui seraient inopinément menacées » (art. 1^{er}).

Faire l'application du régime sanitaire à telle localité c'est y publier la loi de 1822 dont certaines dispositions permettent de lutter énergiquement contre les épidémies autochtones.

Voici les principales :

Toute contravention aux règlements sanitaires est punie d'un emprisonnement de 3 à 15 jours et d'une amende de 5 à 50 francs (art. 14).

Quiconque refuse d'obéir à des réquisitions d'urgence pour un service sanitaire, quiconque ayant connaissance d'un symptôme de maladie pestilentielle, néglige d'en informer qui de droit est puni d'un emprisonnement de 15 jours à 3 mois et d'une amende de 50 à 500 francs.

Si le prévenu est médecin il sera en outre puni d'une interdiction d'exercer d'un an à 5 ans (art. 13).

En cas d'impossibilité de purifier, de conserver ou de transporter sans danger des animaux ou des objets matériels susceptibles de transmettre la contagion, ils pourront être, sans obligation d'en rembourser la valeur, les animaux tués ou enfouis, les objets matériels détruits et brûlés. La nécessité de ces mesures sera constatée par des procès-verbaux lesquels feront foi jusqu'à inscription de faux (art. 5).

— Tels sont les pouvoirs que donne la loi à l'autorité locale et à l'autorité centrale pour réprimer une épidémie.

Pour connaître la manière dont elles en font usage, il faut consulter les comptes rendus du comité consultatif d'hygiène publique de France qui contiennent sur ce sujet de précieux renseignements.

Ils nous font connaître la cause et le mode de propagation d'une épidémie et les moyens de défense pris par le délégué du comité pour en arrêter l'expansion.

Nulle part ne se révèle d'une manière plus claire, plus indubitable, la solidarité sanitaire qui unit tous les habitants d'une localité et d'une région. Rien ne fait mieux comprendre comment les mesures préventives d'assainissement constituent le seul moyen vraiment efficace pour éviter l'éclosion d'une épidémie (1).

Les mesures prises par les délégués sanitaires varient suivant les circonstances. Les plus généralement adoptées sont l'isolement des malades dans la mesure du possible et la désinfection rigoureuse de tout ce qui a subi son contact — linges, vêtements, excréments, logement. — On nettoie avec des solutions désinfectantes les habitations insalubres, on blanchit les murs à la chaux, on impose aux habitants les mesures hygiéniques les plus élémentaires.

Mais tout cela n'est que momentané.

Que peut faire un délégué sanitaire pour modifier l'état d'insalubrité d'une localité et les habitudes de malpropreté séculaire de toute une population.

En 1893 le choléra éclatait à Alais, le Dr Mosny fut envoyé sur les lieux par le ministère de l'intérieur, j'extraits de son rapport quelques passages qui peuvent servir d'illustration aux réflexions précédentes :

« J'ai fait faire à mon arrivée, dit le Dr Mosny, le dénombrement des fosses qui existaient à Alais ; sur 1400

(1) Voir *Recueil des travaux du comité consultatif d'hygiène publique de France, épidémies de choléra de 1888 et 1892*, annexes des tomes 20 et 22.

maisons, 475 sont dépourvues de cabinets d'aisances et 60 sont dans un tel état de délabrement qu'ils sont complètement inutilisables. Le reste des habitations est pourvu de fosses fixes dont la construction n'est soumise à aucun contrôle, dont l'étanchéité n'a jamais été constatée et que les propriétaires font vidanger quand ils ne peuvent plus faire autrement.

« Dans les maisons dépourvues de fosses fixes la question des vidanges est très simplifiée : les habitants projettent les matières à la rue, soit directement, soit par l'intermédiaire de plombs situés extérieurement sous les fenêtres, et dont les tuyaux de vidange se rendent au ruisseau. Les ruisseaux situés sur le côté de la chaussée, en bordure du trottoir, ou bien, souvent dans les rues étroites, au milieu de la rue, sont ainsi continuellement souillés par les ordures de toute nature qu'on y jette.

« D'autres fois les habitants plus économes ne projettent pas leurs déjections à la rue ; ils les conservent et les utilisent comme engrais.

« J'ai vu dans une maison, en ville, accumuler les déjections dans le grenier, sur le sol même formé de terre battue, au-dessus d'une chambre à coucher !

On en enleva deux tombereaux pleins. »

Pour remédier à cet état de choses le maire sur le rapport du D^r Mosny ordonna que tout propriétaire de maison dépourvue de fosses d'aisances se procura à la mairie dans les 24 heures une tinette par 6 locataires.

La vidange des tinettes devait être faite chaque jour par l'entrepreneur municipal de 4 heures à 6 heures du matin. Les propriétaires et locataires étaient tenus de mettre ces tinettes à la disposition du vidangeur.

« Malheureusement, continue le rapport, tout cela n'entraînait guère dans les coutumes des habitants d'Alais ; ces réformes furent en général assez mal accueillies et ces prescriptions assez peu suivies. J'ai pu par moi-même me rendre compte à plusieurs reprises que les tinettes étaient vides, ou bien qu'elles étaient irrégulièrement vidées par l'entrepreneur de vidanges et je suis convaincu que bien peu de temps après mon départ, la plupart des tinettes ont dû être reléguées dans quelques coins des maisons ou bien employées à un tout autre usage que celui auquel elles étaient destinées (1). »

L'épidémie de choléra de 1893 a fait en un mois 109 victimes sur une population de 24.500 habitants. Sans doute elle a été rapidement entravée, mais ainsi qu'il résulte des passages que je viens de citer, les causes principales de propagation ont subsisté, ou se sont reproduites peu de temps après la disparition du danger.

Il est indispensable assurément d'avoir une organisation sanitaire qui permette de lutter efficacement contre la propagation d'une épidémie. Mais cela ne suffit pas. S'il est bon de réprimer le mal quand il se manifeste, il vaut encore mieux en prévenir l'apparition.

(1) *Travaux du comité consultatif d'hygiène publique*, tome 24, p. 490 et s.

Il faut pour cela assainir un pays et donner en quelque sorte aux habitants des habitudes d'hygiène. C'est là un résultat difficile mais non pas impossible à atteindre, l'exemple de l'Angleterre le prouve suffisamment. Seul toutefois, pourrait y arriver un corps de fonctionnaires compétents, connaissant bien l'état sanitaire de la circonscription qui leur serait attribuée, en rapport constant avec les habitants et armés de pouvoirs suffisants pour les contraindre à agir en cas de nécessité. C'est là un point très important sur lequel je compte insister plus loin.

CHAPITRE V

POUVOIRS DE L'ADMINISTRATION SANITAIRE ANGLAISE EN
VUE D'ASSURER LA SALUBRITÉ DE L'HABITATION ET DE
LUTTER CONTRE LA PROPAGATION DES MALADIES CONTA-
GIEUSES.

Caractères généraux de la législation sanitaire anglaise. — J'ai indiqué précédemment combien il y avait de différences entre l'organisation administrative de la France et celle de l'Angleterre.

Ces mêmes différences nous allons de nouveau les observer en comparant le fonctionnement de ces deux organismes.

S'agit-il de l'étendue des pouvoirs de l'administration, de la sanction des mesures qu'elle prend, des garanties de l'individu, du contrôle de l'autorité supérieure ? A toutes ces questions on peut donner des réponses différentes. Quand on met en présence la législation anglaise et la législation française, on remarque toujours la variété, la complication, la confusion même de l'une, l'uniformité, la simplicité, la clarté relative de l'autre.

Le législateur français pose des principes généraux sans entrer dans les détails. Le législateur anglais, tout au moins dans les questions qui nous occupent, vise

toujours des cas particuliers sans indiquer de règles générales. Dans chaque cas déterminé, il indique le plus souvent, l'autorité compétente, ses pouvoirs, les voies de recours et la pénalité en cas d'infraction. De plus les lois anglaises se juxtaposent sans s'abroger, nouvelle cause de complexité.

On peut caractériser en quelques mots les rapports généraux entre l'administration sanitaire anglaise et l'individu, propriétaire immobilier, locataire ou occupant, tels qu'ils se dégagent d'une multitude de rapports particuliers.

La loi laisse à l'administration locale une très grande autonomie et lui donne des pouvoirs très étendus et très efficaces ; elle peut quand elle le juge nécessaire, prendre les mesures les plus variées, les faire exécuter à bref délai, et les sanctionner d'amendes rigoureuses.

Mais en cas de poursuites le juge apprécie souverainement la légalité des actes du conseil de district, il les confirme ou refuse de les appliquer.

On sait qu'en Angleterre il n'y a pas de tribunaux administratifs. Le juge statue sur les contestations qui s'élèvent entre administration et administrés comme sur celles qui se produisent entre simples particuliers. C'est une garantie très efficace des droits de l'individu contre tout abus de pouvoir.

D'autre part si le conseil de district néglige ou refuse d'user des droits, d'exercer des pouvoirs que la loi lui confère, tout individu lésé peut former un recours de-

vant l'autorité supérieure qui contraindra s'il y a lieu l'autorité locale à agir ou agira même à sa place.

C'est un bon moyen d'assurer l'exécution de la loi.

—Les principales règles qui déterminent l'étendue des pouvoirs de l'administration anglaise en vue d'assurer la salubrité des habitations privées et de lutter contre la propagation des maladies contagieuses sont réunies dans deux groupes de lois : les lois sanitaires et les lois sur les logements ouvriers. J'étudierai les plus importantes. Ce sont :

Le public health act du 11 août 1875 amendé par une loi du 18 août 1890 ;

La loi sur les maladies contagieuses du 4 août 1890 ;

La loi du 18 août 1890 qui codifie et amende les lois antérieures sur le logement des ouvriers.

La législation en vigueur varie d'ailleurs suivant telle ou telle circonscription. Certaines sections des lois sanitaires s'appliquent aux districts urbains et ruraux, d'autres aux districts urbains seuls. Enfin quelques lois ou certaines parties d'une loi ne s'appliquent pas de plein droit soit aux districts ruraux, soit aux districts urbains, il faut que le conseil en réclame la promulgation par un vote spécial soumis à l'approbation de l'autorité supérieure après publication dans le district. Ce sont les « adoptive acts ». La procédure d'adoption est réglée par chaque loi particulière. Le conseil est d'ailleurs libre de ne réclamer l'application que de tel ou tel article de l'act, il n'y a généralement pas de solidarité entre eux.

Cette législation est complétée par les règlements locaux édictés par les conseils de comté ou les conseils de district, pour tout ou partie de leur circonscription territoriale. Mais ce droit de réglementation n'est pas général. Il n'existe que dans des *hypothèses particulières* prévues et limitées d'une manière précise par certains articles de loi.

Les conseils de district peuvent conformément aux prévisions de la loi prendre des arrêtés de deux sortes : Des « regulations » ou arrêtés spéciaux. Des « bye laws » ou arrêtés généraux. Ces derniers seuls sont soumis à certaines formalités indiquées par l'article 184 de la loi de 1875.

Ils doivent être approuvés par le local government board et rendus publics dans le district un mois *avant* la demande d'approbation de manière à permettre aux intéressés d'adresser leurs observations à l'autorité supérieure.

— Pour analyser les mesures administratives prévues par cette vaste réglementation j'adopterai la division qui m'a déjà servi dans la partie consacrée à la France.

J'examinerai donc :

I. Les pouvoirs de l'administration sanitaire en temps normal vis-à-vis des propriétaires immobiliers qui veulent construire des maisons neuves et vis-à-vis des propriétaires de maisons déjà construites.

II. Les pouvoirs de l'administration sanitaire en temps d'épidémie.

§ 1. Pouvoirs de l'administration sanitaire anglaise en vue d'assurer la salubrité de l'habitation.

1° Étendue des pouvoirs de l'administration locale.

A) Constructions ou aménagements nouveaux.

Dans tout district urbain l'autorisation de l'administration est nécessaire pour construire sur une rue et l'article 158 de la loi de 1875 donne au conseil la faculté d'ordonner la communication du plan des travaux, pourvu que dans le mois qui suit, il notifie au propriétaire s'il approuve ou désapprouve les projets.

D'ailleurs toute partie d'une maison qui d'après les plans n'était pas destinée à l'habitation ne peut servir plus tard à cet usage.

— La loi de 1875 énumère dans une série de paragraphes les points qui pourront faire l'objet de règlements locaux. Ce sont :

1° La construction des murs, toits et cheminées afin de prévenir les incendies et de protéger la santé des habitants ;

2° L'espace qui doit rester libre autour des bâtiments afin de permettre la libre circulation de l'air et les dispositions destinées à assurer la ventilation ;

3° L'écoulement des eaux, les latrines, fosses d'aisances, puisards ;

4° La clôture des bâtiments ou parties de bâtiments impropres à l'habitation, et les dispositions nécessaires afin d'empêcher qu'ils ne servent à l'habitation.

Une partie adoptive de la loi du 18 août 1890 étend encore ce droit de réglementation et permet à l'autorité *urbaine* de statuer sur la fourniture d'eau en quantité suffisante pour le service des lieux d'aisances, la construction des escaliers, le pavage des cours et espaces libres dépendant des maisons d'habitation, l'ouverture de voies secondaires d'accès nécessaires pour l'enlèvement des ordures. De plus tout nouveau règlement peut encore avoir effet rétroactif, et être étendu aux maisons déjà existantes.

Ces pouvoirs considérables appartiennent même aux conseils de district *ruraux* qui adoptent la loi de 1890.

— En dehors des obligations dérivant des règlements locaux autorisés par la loi ; certaines prescriptions sont imposées à tout constructeur par la loi elle-même.

Ainsi, il est interdit de louer, d'occuper ou de laisser occuper aucun sous-sol, s'il n'est aménagé dans des conditions spéciales de salubrité énumérées par l'article 72, loi de 1875.

Il est interdit de construire une habitation sans qu'elle soit pourvue d'une manière suffisante de water-closets et fosses d'aisances — et cela que le district soit urbain ou rural.

S'agit-il d'une maison située dans un district *urbain*, un article spécial en régleme le drainage.

« Toute nouvelle habitation doit être pourvue de conduits couverts, faits de matériaux, à un niveau et avec la pente indiqués par l'autorité sur le rapport du surveyor ; les conduits se déchargeront dans un égout appartenant à l'autorité, et situé à une distance n'excédant pas 100 pieds des limites du terrain sur lequel l'habitation a été élevée ; si ces conditions ne peuvent être remplies, les conduits seront menés dans un puisard ou tout endroit éloigné d'une habitation ainsi qu'il sera indiqué par l'autorité. »

De plus lorsqu'un propriétaire demande à déverser ses conduits dans l'égout public, toute autorité locale peut déterminer la nature des travaux de branchement de manière à assurer le bon fonctionnement de l'égout.

De toutes ces dispositions il résulte qu'en Angleterre un règlement semblable à celui qu'avait pris en 1894 le Préfet de la Seine pour déterminer les conditions d'application du tout à l'égout serait légal et appliqué.

B) *Maisons existantes.*

C'est ici qu'apparaissent les différences les plus frappantes entre les mesures sanitaires que peuvent prendre les autorités locales en France et en Angleterre.

L'administration anglaise est armée de pouvoirs étendus et pour assurer la salubrité d'une maison ou d'un quartier, elle peut avoir recours aux mesures les plus variées.

Suivant les cas et avec des formalités spéciales dans

chacun d'eux, elle prescrira certaines mesures d'entretien ou des travaux entraînant réfection ou modification de l'état des lieux, elle interdira d'habiter l'immeuble, elle en ordonnera même la démolition.

Tantôt ses ordres seront obligatoires par eux-mêmes et pourront être exécutés d'office sans que pour cela elle soit même obligée de recourir à la justice ; l'autorité judiciaire n'interviendra qu'en cas de contravention pour fixer l'amende et ordonner le recouvrement des frais. Tantôt le juge remplira lui-même en quelque sorte le rôle d'administrateur ; il aura le droit de modifier les ordres notifiés par l'autorité locale, d'imposer des mesures nouvelles ; enfin lui seul pourra prononcer la fermeture d'un immeuble insalubre. Dans ces différents cas le juge anglais a, vis-à-vis de l'autorité locale, des pouvoirs analogues à ceux que la loi de 1850 a confiés au conseil de préfecture.

— Voyons d'abord les circonstances dans lesquelles l'autorité administrative a un pouvoir propre et indépendant. Elles sont précisées avec soin par la loi.

Lorsqu'un immeuble n'est pas suffisamment pourvu de conduits de façon à assurer le drainage effectif des eaux, l'autorité locale notifiera au propriétaire d'avoir à établir dans un temps donné des conduits se vidant dans un égout public situé à une distance de l'immeuble ne dépassant pas 100 pieds sinon dans un puisard.

L'autorité peut exiger que les conduits soient construits avec tels matériaux, dimensions, pente et à tel

niveau qui lui semblent convenables d'après le rapport du surveyor.

Si l'autorité locale estime qu'il serait plus onéreux de mener les conduits de deux ou plusieurs immeubles dans un égout existant que d'en construire un dans lequel ceux-ci se déverseraient, elle pourra le construire et en faire supporter les frais aux propriétaires riverains dans la proportion qui lui paraîtra équitable (L. 1875, art. 17).

De même lorsqu'une habitation n'est pas suffisamment pourvue de lieux d'aisances clos et couverts, l'autorité locale notifiera au propriétaire d'avoir à en faire installer dans un certain délai.

Dans un district *urbain*, une disposition adoptive de la loi de 1890 prévoit que si des lieux d'aisances servent à l'usage commun de plusieurs habitants d'une ou de plusieurs maisons, le fait de les endommager et de les salir est un délit puni d'une amende.

De plus si les lieux, les abords, les murs, le sol, les sièges et appareils sont dans un tel état de malpropreté qu'ils deviennent un sujet de gêne ou d'incommodité pour des habitants de l'arrondissement, les usagers qui seront en faute ou tous s'il n'y a contre aucune preuve décisive encourront une amende (L. 1890, art. 20-21).

Cette disposition est caractéristique du mode d'intervention du législateur anglais.

Un certain état de fait défectueux lui a été signalé, il rédige un texte qui dans ce cas spécial précise et renforce les pouvoirs de l'autorité locale.

Une série d'articles laisse à l'autorité locale le soin de réglementer la vidange des fosses quand elle n'y pourvoit pas par elle-même ; en donnant toutefois des pouvoirs plus étendus aux conseils urbains (L. 1875, art. 42-44 ; l. 1890, art. 96).

En ce qui concerne l'entretien même de l'habitation un article fort utile dispose : « Lorsque sur le certificat du medical officer ou de deux médecins l'autorité locale jugera qu'une habitation est entièrement ou en partie dans un tel état de malpropreté ou d'insalubrité, qu'elle met en danger la santé publique, ou que le badigeonnage, le nettoyage ou la désinfection seraient de nature à prévenir l'éclosion ou à arrêter la propagation de maladies contagieuses, elle avisera le propriétaire d'avoir à faire selon les cas l'une ou l'autre de ces réparations » (L. 1875, art. 46).

Je citerai enfin les dispositions relatives à la salubrité des rues dont l'entretien est laissé aux soins des propriétaires riverains. C'est un trait particulier de la législation anglaise.

Lorsqu'une de ces rues n'est pas pourvue d'égouts, nivelée, pavée, macadamisée, dallée, canalisée et tenue en bon état de réparation ou éclairée au gré de l'autorité urbaine, ladite autorité peut notifier aux propriétaires ou occupants des propriétés qui y font face, y touchent ou y aboutissent de faire le nécessaire dans un délai déterminé (L. 1875, art. 150).

— Voyons maintenant les cas dans lesquels le juge in-

tervient de concert avec l'administration. Ils sont plus nombreux que les précédents.

On peut les grouper en deux catégories :

1° Les cas de « nuisances » prévus par loi de 1875.

2° Les cas où d'après les lois sur les logements ouvriers l'insalubrité d'un immeuble en nécessite la fermeture.

I. Sont considérés comme nuisances (1) :

« 1° Tout immeuble dans un état pouvant nuire à la santé publique.

2° Toute fosse, gouttières, fosse à terre, tout canal, réservoir, égout, pouvant par son état de malpropreté nuire à la santé publique.

3° Tout animal gardé dans des conditions capables de nuire à la santé publique.

4° Toute accumulation ou dépôt nuisible à la santé publique.

5° Toute maison pouvant par suite du nombre de personnes qui l'habitent, être un danger pour la santé des locataires, qu'ils soient ou non de la même famille. »

L'autorité locale informée d'une « nuisance », adresse à la personne cause de l'insalubrité et à son défaut au propriétaire ou locataire un avis lui enjoignant

(1) Voici la définition générale d'une public nuisance d'après la loi :

« A public nuisance is an offence against the public, being either the doing of a thing annoyance of all the king subjects or the neglecting to do a thing which the common good requires. »

de faire cesser cet état de choses dans un certain délai.

Si l'avis reste sans effet ou si l'état de choses contraire à la santé publique quoique amélioré, semble devoir reparaître dans le même immeuble, l'autorité locale dépose une plainte devant le juge de paix.

Une plainte directe peut d'ailleurs être portée par toute personne incommodée de cet état de choses, par tout propriétaire d'immeubles et par tout habitant du district.

La cour pourra condamner le délinquant à l'amende, ordonner la suppression de l'état de fait contraire à la salubrité, imposer tels travaux qu'elle jugera nécessaires et elle seule aura le droit d'interdire l'habitation des locaux si elle juge qu'ils sont impropres à cet usage et tant que des travaux ne les auront pas modifiés.

Si deux contraventions sont survenues en trois mois aux dispositions d'un act sur l'encombrement de l'habitation, la cour peut aussi ordonner la fermeture de cette maison pour le temps qu'elle jugera nécessaire.

Il est à remarquer que, contrairement à ce qui a lieu en France dans le cas particulier qui nous occupe :

1° Non seulement le propriétaire, mais tout individu locataire ou habitant qui est cause d'un état de choses contraire à la salubrité en est responsable, civilement et pénalement ;

2° Tout intéressé peut, sur sa propre initiative et sans réclamer aucune réparation civile, mettre en mouvement l'action publique.

II. Bâtiments insalubres ou obstruteurs d'après la loi du 18 août 1890.

Les dispositions relatives aux bâtiments insalubres et obstruteurs prévus par la loi de 1890 ont un caractère spécial. Par certains traits elles se rapprochent de l'expropriation : l'autorité locale ou le juge peuvent imposer au propriétaire la fermeture ou la démolition de son immeuble mais sauf indemnité réglée par un expert-arbitre s'il y a contestations.

Il s'agit donc moins ici de mesures de police sanitaire dont l'infraction est une contravention punie d'une amende, que d'obligations imposées dans un but d'utilité publique et donnant droit à un dédommagement équitable. Le but est toujours le même dans les deux cas, mais les moyens employés pour l'atteindre reposent sur des principes différents.

Est insalubre, d'après la loi de 1890, tout immeuble qui par suite de l'exiguïté des locaux, de défaut d'ouvertures, de manque d'eau et de lumière, ou d'autres vices de construction au point de vue de l'hygiène est dangereux ou nuisible pour la santé de ceux qui l'habitent ou des voisins.

Est considéré comme bâtiment obstruteur, tout immeuble qui, sans être par lui-même impropre à l'habitation, en faisant obstacle à l'aération, rend insalubres ou empêche d'assainir les maisons voisines.

Un immeuble qui se trouve dans de semblables conditions doit être signalé à l'autorité locale par le medi-

cal officer, soit d'office, soit sur la plainte d'au moins 4 chefs de famille.

— S'agit-il d'un immeuble insalubre? L'autorité locale doit s'adresser à la justice. Des poursuites sont engagées devant une cour de juridiction sommaire pour obtenir une ordonnance de fermeture de l'immeuble. Elle est notifiée à tout occupant et doit être exécutée dans un délai de 7 jours.

Une disposition fort équitable permet à l'autorité locale de mettre à la charge du propriétaire, une indemnité à chaque locataire pour frais de déménagement, en usant à cet effet des pouvoirs qui lui sont conférés dans l'ordonnance de fermeture.

Quand la fermeture de l'immeuble a été prononcée par justice, l'autorité locale peut, si l'état d'insalubrité lui paraît dangereux pour la santé publique, prendre une résolution d'après laquelle il est opportun d'ordonner la démolition de cet immeuble.

Cette décision est notifiée au propriétaire qui peut formuler ses objections pendant un mois.

Après nouvel examen de l'affaire, l'autorité locale ordonne, s'il y a lieu, la démolition, à moins que le propriétaire n'entreprenne sur le champ les travaux nécessaires pour rendre la maison habitable.

L'exécution de ces travaux comme la démolition même donne droit à indemnité de la part du district. Cette indemnité est soldée après approbation des travaux par le medical officer au moyen d'une rente fon-

cière constituée sur la maison. L'annuité est de 6 0/0 pendant 30 ans.

— S'agit-il d'un bâtiment obstruteur ? c'est encore l'administration locale qui de sa seule autorité peut en ordonner la démolition dans les formes précédentes.

Dans ces différents cas le propriétaire peut recourir à la justice par appel devant une cour de sessions trimestrielles. C'est une garantie. Mais l'ordre du conseil de district n'a pas besoin d'être confirmé pour être obligatoire.

Ilots insalubres.

Lorsqu'il ne s'agit plus d'une maison isolée mais d'un quartier tout entier, l'administration locale, en Angleterre comme en France, peut dans l'intérêt de l'hygiène publique avoir recours à l'expropriation.

Mais l'expropriation dans un but de salubrité publique présente certaines particularités qui la différencient de l'expropriation de droit commun.

Ces particularités sont indiquées dans la loi de 1890 :

1° Il faut qu'il s'agisse d'un ilot insalubre (*unhealthy area*). C'est un groupe de maisons qui par suite de vices de construction — exigüité des locaux, mauvaise distribution, manque d'air, de lumière, etc. — constitue un danger ou un dommage pour la santé des habitants mêmes ou des voisins ;

2° Il faut qu'on ne puisse remédier à ce danger que par un plan d'ensemble tendant à la réfection des rues et des maisons de l'ilot.

L'autorité locale est saisie de la question par un rapport du medical officer rédigé d'office ou sur la plainte de deux juges de paix ou de douze contribuables.

Le conseil de district dresse un projet d'amélioration avec plans et devis qui est largement publié et notifié aux propriétaires intéressés.

Le projet est transmis au bureau du gouvernement local qui l'approuve provisoirement après enquête, mais l'approbation n'a force obligatoire que si elle est confirmée par le parlement.

Avant d'exécuter le plan d'amélioration, l'autorité locale doit assurer le logement des ouvriers habitant l'ilot exproprié.

C'est là une particularité tout à fait spéciale à ce mode d'expropriation.

Toutefois la loi de 1890 est moins sévère sur ce point que la législation antérieure.

A Londres l'autorité supérieure peut réduire l'obligation de l'autorité locale et la dispenser de pourvoir au logement de la moitié des ouvriers qui subissent l'expropriation.

En dehors du comté de Londres, c'est l'autorité supérieure elle-même, qui détermine de quelle manière, dans quelles conditions et dans quelles limites l'autorité locale devra pourvoir au logement des ouvriers déplacés (art. 11).

Après exécution des travaux de voirie, l'autorité locale peut vendre ou louer les terrains subsistant pour

la construction de maisons ouvrières et alors elle a le droit d'imposer dans l'intérêt de l'hygiène aux nouveaux propriétaires ou locataires toutes les servitudes qu'elle croit utiles.

Elle ne pourrait construire elle-même et louer des maisons ouvrières sans approbation formelle du local government board et seulement sous les conditions indiquées par la loi (1).

Mais toutes ces questions n'intéressent pas la propriété privée, je n'ai donc pas à m'en occuper.

— J'ai terminé ainsi l'exposé des différentes obligations qui d'après la législation anglaise peuvent être imposées aux propriétaires et aux habitants d'une maison dans l'intérêt de la salubrité publique.

Il me reste à examiner maintenant :

Quelle est la sanction de la loi et des ordres des conseils de district ?

Quelles sont les garanties de l'administré contre les abus de pouvoir, la négligence ou l'inertie de l'administration ?

A ces deux points de vue la législation anglaise est plus simple, plus énergique et par suite plus efficace que la nôtre.

(1) En 1890, le London county council a exproprié dans Bethnalgreen 730 maisons occupées par 5700 personnes et pour un prix de 406.000 livres sterling. Le taux de la mortalité était de 40 0/00.

2° Sanction des prescriptions légales et des ordres de l'autorité locale.

Tout d'abord les agents de l'administration sanitaire ne peuvent pénétrer dans une maison pour en constater l'état, en relever le plan, etc..., que de 9 heures du matin à 6 heures du soir et avec le consentement de ceux qui l'habitent. Si on lui refuse l'accès de l'immeuble, l'agent sanitaire doit s'adresser à un juge de paix qui pourra signer un ordre enjoignant au gardien de la maison de le laisser pénétrer.

C'est seulement le refus d'obéir à cet ordre du juge qui constitue un délit puni d'une amende (Voir loi 1875, art. 102 et 103, 305 et 306).

— Lorsqu'est constatée une infraction à une loi ou à un règlement sanitaire, la loi prévoit deux manières d'en assurer la répression : l'amende et l'exécution d'office des mesures prescrites.

a) Les amendes sont élevées (elles vont jusqu'à 1500 francs), toutefois la loi n'indique qu'un maximum au-dessous duquel le juge fixe à son gré le montant de la peine dans chaque cas particulier.

La condamnation comprend une amende principale et une amende par jour de retard tant que subsiste l'état de fait cause de la contravention.

Chaque disposition spéciale de loi indique généralement le chiffre de l'amende encourue en cas d'infraction. Les règlements locaux contiennent également la

sanction de leur inexécution. Mais la loi fixe à 5 livres (125 fr.) par contravention et à 40 schillings (50 fr.) par jour de retard, après sommation, le maximum des peines que peut imposer l'autorité locale.

b) De plus toutes les fois qu'un ordre du conseil de district ou qu'une disposition d'un règlement n'est pas exécutée dans un délai déterminé, le conseil peut y pourvoir d'office et faire exécuter les travaux nécessaires aux frais du délinquant. Et cela sur sa propre initiative sans avoir besoin auparavant d'obtenir des tribunaux un jugement de condamnation.

— Amendes et frais sont recouvrés par une procédure rapide devant une cour de juridiction sommaire (1).

La cour peut le plus souvent répartir équitablement les dépenses entre toutes personnes responsables, — propriétaires, locataires ou habitants.

En cas de difficulté sur le montant des frais, la question est tranchée par arbitrage dans les cas les plus importants énumérés par la loi.

Enfin la loi prévoit aussi que l'autorité locale peut, si elle le préfère, recouvrer la dépense résultant de l'exécution d'office au moyen d'une taxe d'amélioration privée.

C'est une taxe foncière additionnelle par laquelle le

(1) D'après la définition donnée par la loi de 1873 il faut entendre par cour de justice sommaire, une cour tenue devant un ou plusieurs juges de paix, magistrats ou fonctionnaires quelconques autorisés à juger sommairement certaines causes en vertu des acts sur la justice sommaire.

conseil de district recouvre le montant de la dépense et les intérêts à 5 0/0, par annuités pendant un laps de temps maximum de 30 ans.

C'est l'occupant qui doit la taxe sauf à la prélever pour le tout ou pour partie sur la redevance qu'il paie au propriétaire.

3° Voies de recours.

Il en est de deux sortes, devant la justice et devant l'autorité administrative supérieure.

Toutes deux sont ouvertes dans deux hypothèses distinctes :

1° Soit que les particuliers lésés réclament contre un abus de pouvoir de l'administration.

2° Soit qu'ils se plaignent de sa négligence.

1° Toute partie intéressée peut se prévaloir devant la justice de l'illégalité d'un acte de l'administration, par voie d'action et par voie d'exception en cas de poursuite pour contravention.

Nous avons déjà vu que la justice pouvait modifier certains ordres de l'administration et refuser de condamner un délinquant si l'ordre ou le règlement invoqué lui paraissait illégal.

De plus un grand nombre d'articles reproduisent une règle qui peut être considérée comme générale.

Contre tout ordre, jugement, exigence de l'autorité locale toute condamnation ou ordre d'une cour de juridiction sommaire, la partie lésée peut, en principe, se

pourvoir en appel dans un délai de 15 jours devant une cour de sessions trimestrielles (1). L'appel est suspensif (voir l. 1875, 269 ; l. 18 août 1890 amendant l. de 1875, art. 7 ; l. 18 août 1890 sur logements ouvriers, art. 35).

— Le recours à l'autorité supérieure n'existe que dans un cas spécial prévu par l'article 268 de la loi de 1875. Il est ouvert contre les décisions du conseil de district statuant sur le recouvrement des dépenses effectuées.

Un mémoire doit être adressé au bureau du gouvernement local dans les 21 jours qui suivent la notification de la décision ; copie en est remise à l'administration locale.

Les poursuites commencées pour le recouvrement des frais sont dès lors suspendues. Le local government board statue souverainement et peut condamner l'autorité locale à des dommages et intérêts au profit du plaignant. C'est la meilleure des garanties contre tout abus de pouvoir d'un conseil de district.

Ainsi tandis qu'en France par suite de la séparation entre la juridiction civile et la juridiction administrative, un même acte administratif peut donner lieu à 4 recours successifs, en Angleterre, il n'y en a qu'un, en général, quelquefois deux et dans des délais brefs.

2° Les administrés sont protégés aussi contre l'inaction de l'autorité locale qui leur serait préjudiciable.

J'ai signalé précédemment que les intéressés pou-

(1) C'est une cour formée par la réunion des juges de paix du comté.

vaient saisir directement la justice par une plainte dénonçant l'existence d'un état de choses contraire à la salubrité dans un immeuble du district (l. 1875, art. 105). La justice après enquête pourra condamner le délinquant comme si la poursuite avait été intentée par l'administration elle-même.

— Un recours est ouvert également devant l'autorité supérieure par l'article 299 de la loi de 1875. Tout habitant a la faculté de dénoncer au local government board la négligence de l'autorité locale lorsqu'elle refuse d'appliquer les lois sanitaires ou les lois sur les logements ouvriers (l. 18 avril 1890, art. 31, § 2 et 16).

Le board après enquête prendra un arrêté fixant à cette autorité un délai pour l'accomplissement de son devoir. Si ce devoir n'est pas accompli dans le délai fixé, le board en imposera l'exécution ou nommera des agents pour procéder aux actes qui incombaient à l'administration. Ces personnes auront mêmes pouvoirs que l'autorité qu'elles remplacent. Leur traitement et les dépenses qu'elles feront seront à la charge de l'autorité locale.

Lorsqu'il s'agit d'un district *rural*, le conseil de comté d'après les lois de 1890 et 1894 a des pouvoirs analogues à ceux du board, il peut même se substituer au conseil de district en faute et agir par lui-même avec les mêmes pouvoirs.

§ 2. — Pouvoirs de l'administration en vue de lutter contre la propagation des maladies contagieuses et des épidémies.

L'autorité locale et le local government board sont armés de pouvoirs étendus pour prévenir la propagation des maladies contagieuses ou lutter contre une épidémie.

I. — La loi de 1875, amendée sur ce point par la loi adoptive du 4 août 1890, contient des dispositions rigoureuses et complètes pour éviter la transmission des maladies contagieuses, soit directement par contact avec le malade même, soit indirectement par contact avec des objets contaminés.

Pour garantir le public contre les dangers de la contagion directe, la loi frappe d'une amende toute personne atteinte d'une maladie contagieuse qui s'exposera volontairement et sans précautions à répandre sa maladie dans un lieu public (rue, taverne, boutique, voiture) (l. 1875, art. 126).

Elle donne au juge de paix le pouvoir de faire transporter dans un hôpital qui aura traité à cet effet avec l'autorité locale, toute personne atteinte d'une maladie contagieuse et sans logement ou logée dans une chambre occupée par une famille.

Pour prévenir la contagion indirecte la loi impose des mesures rigoureuses de désinfection.

L'autorité locale sur le rapport du medical officer ou d'un autre médecin praticien peut enjoindre au propriétaire ou locataire d'une maison de la désinfecter entièrement ou partiellement dans un délai déterminé et à la satisfaction de l'agent médical. Sinon l'autorité locale y fera procéder d'office aux frais du propriétaire.

D'après la loi de 1890 c'est même en principe les agents de l'autorité locale qui procéderont à la désinfection, à moins que dans les 24 heures le propriétaire ne notifie sa volonté d'y procéder lui-même.

Mais le conseil de district doit fournir une installation temporaire aux membres de toute famille qui auront dû quitter leur demeure pour permettre de la désinfecter (l. 1890, art. 15).

L'autorité locale peut sommer tout propriétaire de literie, vêtements ou autres effets qu'une maladie contagieuse a pu contaminer de les remettre à l'agent médical pour les désinfecter.

La désinfection est gratuite. On indemnise même le propriétaire de tout dommage qui n'était pas nécessaire (l. 1890, art. 6).

Il est interdit de donner, prêter, vendre, exposer ou jeter dans une fosse à ordures tout objet contaminé sans l'avoir au préalable désinfecté.

Enfin pour prévenir la contagion par l'habitation la loi intervient dans les rapports entre propriétaire et locataire.

Toute famille qui quitte une maison moins de 6 semaines après que s'est terminée une maladie contagieuse doit la faire désinfecter; ou tout au moins avertir le propriétaire. Celui-ci doit alors faire procéder lui-même à la désinfection avant de mettre le logement en location sous peine d'une amende de 500 francs (l. 1875, art. 128 et 129; l. 1890, art. 7).

II.—Toutes ces dispositions suffisent en temps normal lorsqu'une maladie contagieuse ne se manifeste que par des cas isolés, elles diminuent d'ailleurs considérablement les dangers d'épidémie.

Si cependant une épidémie vient à éclater, c'est le local government board qui intervient alors directement. Il promulgue dans les districts contaminés des décrets contenant toutes les mesures qu'il juge nécessaires pour empêcher l'expansion du mal.

Les autorités locales sont seulement chargées de les mettre à exécution.

— En résumé le législateur anglais a déterminé et sanctionné un délit nouveau et cela en tous temps sans qu'il soit nécessaire d'invoquer des circonstances spéciales; il a reconnu que personne n'avait le droit par sa faute ou par sa négligence de risquer de propager une maladie contagieuse et de compromettre peut-être la santé et la fortune d'autrui, il a précisé clairement les actes qui constitueraient cette faute ou cette négligence condamnable et il n'a pas admis qu'on puisse invoquer

comme excuse l'inviolabilité du domicile, le droit de propriété, la liberté d'aller et de venir.

Plus qu'aucun autre peuple les Anglais sont respectueux des droits individuels, mais dans la mesure seulement où ils ne portent pas atteinte aux droits égaux d'autrui.

CHAPITRE VI

PROJETS DE RÉFORME DE LA LÉGISLATION FRANÇAISE RELATIVE A LA SALUBRITÉ DE L'HABITATION.

L'insuffisance de la législation sanitaire française est manifeste et elle apparaît encore plus clairement quand on la compare à la législation anglaise.

L'organisation sanitaire est incohérente et incomplète, les mesures réclamées par l'hygiène publique se heurtent au droit de propriété.

On reconnaît généralement qu'une réforme est nécessaire, mais on est loin de s'entendre sur son étendue.

Les hygiénistes ont signalé le mal depuis bien longtemps déjà. Depuis 18 ans ils ont porté leurs doléances devant le parlement. On a déposé des projets de loi, on a rédigé des rapports, on a discuté longuement, on a voté même. Mais le Sénat et la Chambre des députés sont en désaccord et l'on pourra peut-être attendre longtemps le vote définitif du projet de loi sur la protection de la santé publique.

Dès 1880 le rapporteur du budget du ministère de l'intérieur appelait l'attention de la Chambre sur la nécessité de sauvegarder les intérêts de la santé publique.

Une proposition de M. Martin Nadaud sur l'assainisse-

ment des logements insalubres donna lieu en 1883 à un rapport de M. Maze qui ne put être discuté.

En 1884 M. Thompson rapporteur du budget du ministère de l'intérieur réclamait de nouveau la prompte réforme de notre régime sanitaire.

Le 26 juin 1886, M. Siegfried s'inspirant des déclarations précédentes déposait un projet de loi concernant « l'organisation de la santé publique ». Peu de temps après M. Lockroy, alors ministre du commerce, présentait à la Chambre des députés deux projets de loi : 1° sur l'organisation des services d'hygiène publique ; 2° Sur l'assainissement des logements insalubres.

Ces différents projets donnèrent lieu en 1887 à un rapport de M. Chamberland qui ne put être discuté avant la fin de la législature.

Aussi en 1889-1890, MM. Lockroy et Siegfried reprenaient leurs propositions respectives et le gouvernement lui-même présentait un projet d'ensemble le 31 octobre 1891.

Le docteur Langlet chargé d'examiner ces différentes propositions déposa son rapport le 13 juillet 1892.

Les 26 et 27 juin 1893 la loi proposée à la suite de ce rapport fut discutée et votée par la Chambre des députés. Transmise au Sénat elle fut remaniée et modifiée par la commission dont le docteur Cornil est le rapporteur.

Le nouveau projet fut discuté en première lecture par le Sénat dans les séances des 2, 4, 5, 9, 12 février et 16 décembre 1897.

Il en sortit bouleversé, démembré, informe.

Actuellement il est étudié de nouveau par la commission qui cherche à le reconstituer conformément aux votes du Sénat, avant de le soumettre à une deuxième délibération.

J'examinerai les réformes votées par la Chambre des députés, proposées par la commission sénatoriale, adoptées ou repoussées par le Sénat et concernant :

- 1° La modification de l'organisation sanitaire ;
- 2° L'extension des pouvoirs de contrainte de l'administration dans l'intérêt de la salubrité publique.

I. — Modification de l'organisation sanitaire.

Le projet voté par la Chambre des députés et présenté par la commission du Sénat modifiait l'organisation et le fonctionnement des conseils d'hygiène locaux, créait un service d'inspection sanitaire national et un service départemental ou municipal de désinfection.

a) Dans chaque département on laissait au conseil général le soin de régler le fonctionnement des conseils d'hygiène locaux, les circonscriptions des commissions sanitaires, leurs dépenses, leur composition dans les limites prévues par la loi ; un certain nombre de conseillers généraux devaient nécessairement en faire partie.

A défaut du conseil général un décret en Conseil d'Etat devait pourvoir à cette réglementation.

C'est toujours le Préfet qui nommait les membres du conseil d'hygiène.

Pour donner à ces conseils un rôle plus actif et plus indépendant, on permettait à leurs membres de recourir à toutes les mesures d'instruction qu'ils jugeraient convenables, et même de dresser procès-verbal et on obligeait l'administration à les consulter dans tous les cas où auparavant on la laissait libre de le faire.

Le Sénat n'a pas voté ce chapitre, mais dans le projet actuellement à l'étude, un titre spécial sera consacré à la réorganisation générale des conseils d'hygiène, — conseils départementaux et comité consultatif d'hygiène publique de France.

b) La création d'un service d'inspection sanitaire constituait peut-être l'une des innovations les plus importantes du projet de loi soumis au Sénat.

J'ai signalé l'insuffisance et l'incohérence de l'administration sanitaire. Les questions d'hygiène réclament une compétence spéciale et il n'existe pas d'organisation d'ensemble ayant pour but de rechercher les causes d'insalubrité, de les indiquer aux municipalités, de préparer et de provoquer leurs décisions. C'est une lacune grave. Le projet avait voulu la combler.

Toutefois il s'était borné à fixer en deux articles peut-être un peu brefs les bases de cette organisation nouvelle, laissant à un règlement d'administration publique le soin de régler toutes les questions de détail.

Voici quelles étaient les prévisions du projet :

Il devait y avoir dans chaque département un inspecteur sanitaire et suivant les cas plusieurs inspecteurs adjoints nommés et payés par l'Etat et remplissant également les fonctions d'inspecteur des enfants assistés.

Dans les villes de 50,000 habitants et au-dessus le service d'inspection devait être municipal et rattaché au bureau d'hygiène.

Quant aux fonctions de ces nouveaux inspecteurs la loi les chargeait :

« De provoquer les mesures à prendre dans l'intérêt de la santé publique et de veiller à l'exécution des lois, règlements et décisions de l'autorité administrative en ces matières. »

Ils avaient le droit « de visiter les immeubles signalés comme insalubres ou comme étant le siège d'une maladie épidémique et de dresser procès-verbal en cas de contravention ».

Conformément à ces dispositions, M. Monod, directeur du service d'hygiène au ministère de l'intérieur avait établi comme suit le budget de l'inspection nouvelle :

86 inspecteurs répartis en 4 classes avec traitements de 4,500 à 7,000 francs.

152 sous-inspecteurs répartis également en 4 classes avec traitements de 2,500 à 3,400 francs.

86 commis d'inspection recevant de 2,000 à 3,000 fr. de traitement.

L'augmentation des dépenses de l'Etat en résultant devait s'élever à 606,100 francs.

Le Sénat n'a pas adopté cette organisation nouvelle approuvée précédemment par la Chambre et il a remplacé le chapitre qui la prévoyait par une disposition bien inutile laissant au conseil général la faculté de créer, s'il le juge nécessaire, un service d'inspection sanitaire.

Les arguments qui semblent avoir déterminé le vote du Sénat ne manquent pas de valeur.

On a invoqué contre le projet l'accroissement incessant des dépenses de l'Etat, les inconvénients du fonctionnarisme et surtout l'abus de la centralisation.

C'est là l'objection la plus grave. L'inspecteur est nommé par l'Etat, adresse ses rapports au préfet et au ministre et reçoit des ordres et une direction des représentants de l'Etat. Qu'aurait-il pu en résulter ?

Souvent peut-être, ou bien des conflits entre l'agent de l'Etat et les autorités municipales chargées de l'action et de la répression, ou bien par suite de l'inertie locale une intervention croissante du préfet qui peut bien faire des règlements mais qui est trop éloigné et trop occupé pour en assurer l'exécution prompte et efficace.

Les solutions opposées qu'ont données le Sénat et la Chambre des députés à la question de l'inspection sanitaire sont toutes deux extrêmes et simplistes. D'un côté intervention presque unique de l'Etat, de l'autre abstention complète.

Ne pourrait-on pas proposer une solution mixte en prenant pour exemple l'administration anglaise.

Le mieux serait assurément que chaque autorité sanitaire soit pourvue d'un personnel d'inspection qui lui soit propre, chargé de préparer et d'exécuter ses décisions.

C'est ce qui existe en Angleterre. Mais la circonscription sanitaire élémentaire est ici le district. En France c'est la commune, elle est trop petite le plus souvent pour servir de base à un service d'inspection. Que pourrait donc faire l'Etat ? Imposer d'abord à chaque département un nombre minimum d'inspecteurs et de sous-inspecteurs proportionnel à l'étendue du territoire et à la densité de la population, imposer à chaque ville par exemple, de 20.000 habitants et au-dessus, un nombre minimum d'inspecteurs proportionnel à la population et qui réduirait d'autant le personnel départemental.

Quant à la dépense ne pourrait-elle être répartie entre Etat, départements et communes ?

Comme en Angleterre, l'Etat nommerait les inspecteurs lorsqu'il contribuerait à la dépense. Départements ou communes de 20.000 habitants n'auraient donc pleine indépendance que s'ils n'avaient pas recours à la subvention de l'Etat.

Le département qui aurait avancé les frais d'inspection pourrait les recouvrer pour le tout ou pour partie sur les communes intéressées.

D'ailleurs pourvu que l'inspection fût assurée dans

les termes de la loi, les communes pourraient par des conventions particulières déroger aux dispositions précédentes et par exemple se grouper en un syndicat ayant un personnel sanitaire indépendant.

De cette manière on éviterait les inconvénients d'une centralisation excessive, on diminuerait le montant des frais supportés par le budget de l'Etat et l'on aurait organisé dans toute la France un service d'inspection sanitaire local, diversifié suivant les besoins et les circonstances, de nature à développer l'initiative des municipalités (1).

c) Reste un dernier service dont la création proposée par la commission sénatoriale a été votée par le Sénat.

C'est le service de désinfection.

Le projet fait ici la distinction que je proposais tout à l'heure entre les villes ayant plus ou moins de 20.000 habitants. Dans le premier cas le service est communal, dans le deuxième c'est au département à en assurer le fonctionnement, mais le conseil général fixe la part contributive des communes intéressées par délibération approuvée par le ministre de l'intérieur (2).

(1) Il est intéressant de rappeler ici que le législateur dans la loi du 24 juillet 1881 sur la police sanitaire des animaux, donc depuis 17 ans déjà, a imposé à chaque département l'organisation d'un service des épizooties dont la dépense entière est obligatoire. Le préfet doit nommer autant de vétérinaires sanitaires qu'il juge nécessaire pour assurer l'exécution de la loi (v. *l.* 1881, art. 37-40 et décret du 22 juin 1882, art. 96-100).

(2) Pourquoi le ministre de l'intérieur est-il appelé à intervenir dans cette circonstance puisqu'il n'a jamais à approuver les délibérations du conseil général?

II. — Extension des pouvoirs de l'administration dans l'intérêt de la salubrité publique.

Le projet contient 2 sortes de dispositions.

Les unes donnent aux maires des pouvoirs plus étendus pour assurer la salubrité des propriétés privées de la commune.

Les autres lui permettent de lutter plus énergiquement contre la propagation des maladies transmissibles.

I. — Dans le délai d'un an après la promulgation de la loi le maire devra promulguer un règlement sanitaire déterminant :

1° « Les prescriptions destinées à assurer la salubrité des maisons et de leurs dépendances, des voies privées closes ou non à leurs extrémités... notamment l'alimentation en eau potable et l'évacuation des matières usées. »

2° Les précautions nécessaires pour éviter la propagation des maladies transmissibles.

Cet arrêté sera exécutoire après approbation du préfet donnée sur avis du conseil départemental d'hygiène.

A défaut du maire, c'est le préfet qui imposera d'office un règlement sanitaire, le conseil départemental d'hygiène entendu.

Ce texte qui devrait remédier aux dispositions beaucoup trop vagues de la loi de 1884 manque lui-même de précision et ne paraît ni assez net, ni assez détaillé pour modifier la jurisprudence actuelle.

Le règlement municipal pourra sans doute imposer des mesures d'entretien (nettoyage, curage, vidange) et aussi certaines dispositions réglant le mode de construction des immeubles, mais dans le silence de la loi cette réglementation ne s'appliquera qu'aux maisons construites depuis la promulgation de l'arrêté municipal et non à celles qui existaient déjà.

De plus quelle sera la limite des pouvoirs du maire ? Rien ne l'indique.

Devra-t-il se borner à édicter *d'une manière générale* les conditions que devront remplir toutes constructions neuves ? prévoir par exemple que toute maison sera pourvue d'un nombre de cabinets d'aisances proportionnel à la population, que l'évacuation des matières se fera dans des fosses fixes, ou des tinettes mobiles, ou par l'égout public ? Ou bien pourra-t-il entrer dans les détails, fixer par exemple la pente, les dimensions, les matériaux des tuyaux de chute et des drains, etc. ?

Les difficultés récentes qu'a rencontrées à Paris l'administration en prescrivant les mesures d'application du tout à l'égout auraient dû éveiller l'attention du législateur. Pour éviter à l'avenir de telles contestations qui paralysent l'action administrative, le projet devrait trancher la question d'une manière précise, énumérer les mesures sanitaires que pourrait imposer le règlement municipal, et pour chacune d'elles, fixer l'étendue des pouvoirs du maire. Enfin ne devrait-il pas diversifier ces pouvoirs suivant l'importance de l'agglomération puis-

que certaines mesures sanitaires nécessaires dans une ville ne le sont pas à la campagne?

— Pour contrôler l'exécution des dispositions précédentes, le projet voté par la Chambre des députés stipulait que dans toute agglomération de 5000 habitants et au-dessus, aucun immeuble ne pourrait être construit ou modifié, puis occupé après l'achèvement des travaux sans une autorisation du maire.

Cette obligation pouvait même être étendue à toute agglomération de moins de 5000 habitants par arrêté préfectoral pris sur avis conforme du conseil départemental d'hygiène.

Le Sénat a réformé cette disposition comme arbitraire et vexatoire. Ou bien, a-t-on dit, l'administration ne fera que contrôler l'application du règlement sanitaire et alors l'autorisation préalable est inutile puisque s'il y a contravention l'autorité municipale peut faire démolir ou modifier d'office la construction nouvelle.

Ou bien l'administration pourra imposer au propriétaire comme condition de l'autorisation, certaines modifications non prévues par le règlement et par suite absolument arbitraires et c'est ce que nous ne voulons pas.

Et cependant on a maintenu l'autorisation préalable obligatoire dans les villes de plus de 20,000 habitants, sans doute pour faciliter la tâche des agents d'inspection. Toutefois le maire peut contrôler seulement si

les conditions de salubrité prescrites par le règlement ont été observées. On réduit ainsi le pouvoir trop arbitraire que le décret de 1852 attribuait au maire dans les villes où il était appliqué.

Telles sont les dispositions du projet de loi relatives aux constructions et aménagements nouveaux.

— Les innovations les plus importantes admises par la Chambre des députés concernaient les maisons existantes ; elles ont été repoussées par le Sénat après une discussion très vive.

J'indiquerai successivement les dispositions proposées par la commission sénatoriale et celles qu'a votées le Sénat.

Le projet de la commission abrogeait la loi de 1850 et au point de vue des pouvoirs de l'administration il ne faisait plus de distinctions entre les différentes causes d'insalubrité d'un immeuble, suivant qu'elles portent atteinte à la santé des occupants ou des voisins et suivant qu'elles dépendent d'une propriété bâtie ou non.

Dans tous ces cas c'était le maire seul qui pouvait contraindre le propriétaire à modifier l'état des lieux mais à vrai dire ces pouvoirs étaient plus apparents que réels. On s'était plaint de la lenteur et de la complication de la procédure imposée par la loi de 1850, on la remplaçait par une procédure, différente sans doute, mais ni moins longue, ni moins compliquée et qui en réalité donnait le pouvoir le plus étendu et le plus arbitraire aux conseils et commissions d'hygiène.

Qu'on en juge :

1° Quand une cause d'insalubrité était relevée dans un immeuble, le maire ou l'inspecteur sanitaire devaient rédiger un rapport indiquant l'utilité et la nature des travaux à exécuter, ou concluant à l'interdiction d'habiter tout ou partie de l'immeuble ;

2° Ce rapport adressé à la commission sanitaire devait être déposé à la mairie 15 jours avant la réunion de la commission pour permettre aux intéressés d'en prendre connaissance et de présenter leurs observations ;

3° La commission sanitaire devait donner son avis après avoir pris toutes les mesures d'information nécessaires — visite de lieux, audition des intéressés ;

4° Si l'avis de la commission était contraire aux propositions du maire, le Préfet pouvait saisir le conseil départemental d'hygiène. Un nouveau délai de 15 jours était donné aux intéressés pour présenter de nouvelles observations ;

5° A la suite de cet avis et conformément à ces dispositions, le maire prenait un arrêté ordonnant dans les délais fixés par la commission l'exécution des travaux nécessaires ou l'évacuation de l'immeuble, dans ce dernier cas l'approbation du Préfet était requise.

Le maire n'était plus que l'agent d'exécution des conseils d'hygiène. L'initiative de la mesure lui était même retirée le plus souvent, puisque l'inspecteur sanitaire avait le droit de saisir directement la commission.

Enfin le projet ne fixait aucune limite à l'intervention administrative. La nature et l'étendue des travaux qui pourraient être exigés étaient laissés à l'appréciation des commissions d'hygiène. C'était donner un pouvoir arbitraire à des commissions compétentes mais irresponsables et qui auraient pu ne pas tenir un compte suffisant des nécessités pratiques.

De plus, en cas d'urgence, il eut été impossible d'agir avec promptitude par suite des délais et des voies de recours multiples que l'on proposait et il aurait pu s'écouler de longs mois entre la rédaction du rapport constatant l'insalubrité et la mise à exécution de l'arrêté municipal d'injonction.

Le projet de la commission modifiait en effet le système des voies de recours sans l'améliorer cependant. Les tribunaux administratifs restaient compétents pour statuer sur les recours en excès de pouvoir contre les règlements sanitaires des maires, mais on leur retirait le contentieux des recours contre les arrêtés spéciaux d'injonction.

Sous prétexte que dans ce dernier cas il s'agissait d'une question de propriété — ce qui est d'ailleurs complètement faux — et que toute question de propriété rentre dans la compétence des tribunaux civils, les recours contre les arrêtés municipaux prescrivant l'exécution des travaux ou la fermeture des immeubles devaient être portés devant le juge de paix et devant le tribunal civil en chambre du conseil suivant l'importance du litige.

En réalité c'était déroger au principe de la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire en donnant à un tribunal civil le droit de statuer sur un recours en réformation d'un acte administratif.

Cette partie du projet donnait prise à des critiques sérieuses. Peut-être le Sénat aurait-il pu la modifier et l'améliorer, il a préféré la supprimer complètement et faire revivre la loi de 1850 en y apportant seulement quelques retouches.

1° Les amendements votés étendent les pouvoirs de la commission des logements insalubres. Elle pourrait intervenir, que l'immeuble soit bâti ou non, qu'il soit dangereux pour la santé des occupants ou des voisins. Mais d'après la jurisprudence actuelle, comme le maire ne peut agir quand la commission est compétente, cette extension des pouvoirs des commissions aboutirait en fait à la suppression presque complète des pouvoirs des maires en matière de salubrité et cependant l'application de la loi de 1850 reste facultative.

2° On modifie également les peines encourues en cas d'infraction. L'amende est réduite, mais l'exécution d'office des travaux prescrits est autorisée dans tous les cas et si le conseil municipal a prononcé l'interdiction d'habiter un immeuble les habitants peuvent en être expulsés.

Ces amendements tout en comblant certaines lacunes de la loi de 1850 laissent subsister ses inconvénients les plus graves — adoption facultative, lenteur de la

procédure, et dualité d'action administrative en matière de salubrité publique, ce qui nécessairement produit des conflits.

Toutefois cette dernière solution n'est pas définitive et le nouveau projet que prépare la commission du Sénat abandonne complètement, paraît-il, la loi de 1850.

II. — Si jusqu'ici l'accord n'a pu se faire sur la réforme des pouvoirs de l'autorité municipale au sujet des mesures sanitaires relatives aux immeubles, les dispositions proposées pour lutter contre la propagation des maladies contagieuses n'ont pas, jusqu'à présent, soulevé les mêmes difficultés.

On peut les résumer en deux phrases :

1° Vaccination antivariolique obligatoire :

2° Désinfection obligatoire dans tous les cas de maladies contagieuses et dans les conditions prévues par le règlement municipal.

La liste de ces maladies est dressée par décret sur avis conforme de l'académie de médecine et du comité consultatif d'hygiène publique de France.

Dès qu'une maladie contagieuse est constatée elle doit être déclarée au maire, sous peine d'une amende de simple police, par toute personne qui soigne le malade, docteur, sage-femme etc..., ou par le chef de famille. Jusqu'ici le médecin traitant est seul tenu de faire cette déclaration d'après la loi de 1892 (1).

(1) Cette partie du projet ne fait qu'étendre aux hommes une partie des dispositions prises par la loi du 21 juillet 1881 pour proté-

Enfin le projet de loi complète les pouvoirs de l'autorité supérieure en temps d'épidémie tout en atténuant les pénalités rigoureuses prévues par la loi de 1822.

Lorsqu'une épidémie se propagera sur une partie du territoire ou menacera d'y sévir et que les moyens de défense locaux seront reconnus insuffisants, le Président de la République pourra, après avis du comité consultatif d'hygiène publique, déterminer par décret les mesures destinées à lutter contre cette épidémie, désigner les personnes chargées de les exécuter et leur donner tout pouvoir de le faire.

Enfin le tribunal pourra toujours accorder le bénéfice des circonstances atténuantes à tout prévenu poursuivi en vertu des dispositions de la loi de 1822.

— Tels sont les pouvoirs nouveaux qui d'ici peu sans doute seront attribués aux autorités municipales.

Le projet de loi sur la protection de la santé publique, tel qu'il a été modifié par le Sénat, suffira-t-il pour atteindre d'une manière vraiment efficace le but que se propose le législateur : assainir le pays et plus spécialement améliorer les conditions sanitaires de l'habitation ? C'est la question que je voudrais examiner en terminant.

ger le bétail contre la transmission des maladies contagieuses. D'ailleurs les infractions à la loi de 1881 qui pourraient propager une épizootie sont punies de peines rigoureuses pouvant atteindre 3 ans de prison et une amende de 2000 francs ; au contraire le projet de loi sur la santé publique n'est sanctionné que de peines de simple police (amende de 15 francs et 5 jours de prison au maximum) bien que certaines contraventions puissent avoir pour effet de transmettre une maladie contagieuse.

Abstraitement, en ne tenant pas compte des difficultés multiples que soulève la pratique, peut-être pourrait-on répondre affirmativement.

N'y aura-t-il pas dans chaque commune un règlement sanitaire pris par le maire ou par le préfet, imposant les mesures propres à éviter toute cause d'insalubrité ?

Admettons qu'on puisse rédiger un semblable règlement, un règlement tel que s'il était appliqué, toutes les habitations seraient dans un bon état sanitaire.

La première condition pour que cet effet hypothétique se réalise, c'est qu'en fait ce règlement idéal soit rigoureusement appliqué.

Or combien existe-t-il de lois et de règlements, excellents peut-être en théorie, mais qui rarement ou jamais ne sont exécutés (1).

D'une manière générale, l'application d'une loi dépend en grande partie, semble-t-il, de l'état de l'opinion publique vis-à-vis d'elle. Un courant d'opinion la rendra plus aisée s'il lui est favorable, et pourra l'entraver au contraire, s'il lui est hostile.

Il l'entravera de deux manières :

1° En rendant la répression impossible par suite du nombre excessif des contrevenants ;

2° En exerçant une influence sur ceux-là même qui

(1) Je n'en citerai qu'un exemple, l'ordonnance de police qui à Paris interdit de promener des chiens non muselés.

sont chargés de faire exécuter la loi, le maire et les tribunaux.

Si la loi leur paraît inutile ou injuste et vexatoire, ils pourront en paralyser l'effet : le maire, en n'exerçant pas de poursuites, les tribunaux, en ne condamnant les prévenus qu'à des peines dérisoires et inefficaces.

— En Angleterre, l'opinion publique est favorable à toutes mesures prises dans l'intérêt de l'hygiène et elle facilite grandement le rôle de l'administration ; d'abord par l'appui moral qu'elle lui procure, ensuite par l'appui matériel d'associations particulières qu'elle a fait naître.

Je puis en citer deux exemples.

D'abord les associations ayant pour but l'amélioration de l'habitation du pauvre comme *the mansion house council on the dwellings of the poor* à Londres.

Cette dernière association publie un rapport annuel qui permet de se rendre compte du vaste champ de son activité.

Elle agit à la fois sur les locataires pauvres, sur les propriétaires, sur les autorités locales, sur l'autorité qui les contrôle.

Elle fait connaître aux ouvriers les mesures d'hygiène élémentaires.

Elle poursuit devant le juge les propriétaires qui sont en contravention avec les règlements sanitaires et les fait condamner à l'amende. — Cette action très efficace est possible en Angleterre, grâce aux dispositions très libérales de la loi anglaise.

Le conseil de Mansion House s'adresse aux autorités supérieures quand l'inaction des autorités locales laisse un quartier de Londres dans un état d'insalubrité dangereux à la santé publique, il provoque une enquête à la suite de laquelle le conseil de comté contraint le conseil de district à agir, ou agit lui-même à sa place.

Il saisit même le parlement de projets de lois tendant à modifier et à améliorer la législation sanitaire anglaise, en comblant les lacunes révélées par l'expérience.

On comprend facilement combien de semblables associations concourent activement à l'assainissement de la ville et à l'exécution de la loi.

— D'autres associations sanitaires ont été créées par des propriétaires désireux de conserver intacte la salubrité de leurs maisons. Il en existe dans toutes les grandes villes, à Londres, Edimbourg, Glasgow, Liverpool, etc.

Moyennant une cotisation annuelle, la société se charge de veiller au bon entretien de la canalisation de l'eau, des cabinets d'aisances et de toilette, des éviers, des lavabos et de toute la canalisation aérienne et souterraine de l'égout domestique.

Chaque fois qu'un nouvel abonné entre dans l'association, tout le système sanitaire de la maison est inspecté ; les ingénieurs de l'association dressent un plan de la canalisation et indiquent les défauts auxquelles il faut remédier. Les modifications indiquées sont exécutées par un constructeur qui est au choix et

à la charge du propriétaire. La prise en charge définitive n'est prononcée que lorsqu'il est constaté que les divers organes fonctionnent bien et sont rigoureusement étanches.

Ces associations sanitaires se substituent ainsi aux inspecteurs publics et rendent inutile leur intervention.

— En France, au contraire, d'une manière générale, loin d'être favorable aux mesures imposées aux habitants dans l'intérêt de l'hygiène, l'opinion publique semble plutôt leur être hostile.

Il n'y a actuellement qu'une bien faible minorité qui reconnaisse l'importance des mesures sanitaires sur la santé et la vigueur du corps. Sans doute les conseils municipaux des grandes villes commencent à se préoccuper de la salubrité du logement malgré la résistance des propriétaires; mais dans les petites villes et dans les communes rurales, c'est-à-dire dans la plus grande partie du pays, les municipalités ne se servent guère des pouvoirs que leur reconnaît actuellement la loi. La salubrité de l'habitation paraît être une chose de luxe et de petite importance et dans les localités précisément où l'incurie des habitants et l'insalubrité des logements sont les plus grandes, où les maladies épidémiques sont aussi les plus fréquentes et les plus graves, c'est là également où les municipalités montrent le plus d'inertie. Il en est ainsi par exemple en Bretagne, en Auvergne et dans bien des régions du Midi.

J'ai dans un précédent chapitre cité l'exemple de la

ville d'Alais, je puis y ajouter celui des villages de la vallée de l'Aveyron d'après une enquête du conseil d'hygiène départemental de 1890 faite à la suite d'une épidémie de fièvre typhoïde.

A Ernéjouis, dit le rapporteur, « je dois signaler la malpropreté des rues et des habitations. Dans ce village les habitants ont une habitude déplorable. Comme ils ont tous un coin de terre cultivable et qu'ils n'ont pas de fumier, ils ne trouvent rien de mieux pour s'en procurer que d'étendre dans les rues des monceaux de paille ou de mauvais fourrages et d'attendre que l'humidité, les pieds des passants et les déjections des animaux aient transformé les matières en fumier. Les rues du village ne sont qu'un vaste fumier. Ce qui se passe là se passe souvent ailleurs.

« Les habitations sont en général construites sur une écurie, dont les émanations arrivent dans les chambres à travers un mauvais plancher ; quelquefois même il faut passer par la loge du cochon pour prendre l'escalier qui conduit à la chambre du malade.

« Les mêmes critiques s'appliquent à la ville de Rozet. La malpropreté des rues, où beaucoup d'habitants envoient le contenu des vases de nuit, leurs déjections, leurs eaux ménagères etc., les égouts où les matières putrides s'accumulent faute d'eau et dont l'orifice de sortie est trop rapproché des maisons, les pores dont les loges sont d'une malpropreté repoussante et qui éloignés pendant quelques années ont repris posses-

sion des abords et même de l'intérieur de la ville constituent autant de foyers d'infection très dangereux pour la santé publique (1). »

Ces exemples montrent bien quelle est, dans nombre de localités, l'indifférence de la population et de la municipalité pour toutes les mesures d'hygiène. Dans de telles conditions et pour les causes que j'indiquais plus haut, il est permis de craindre que les règlements prévus par le projet de loi sur la santé publique ne seraient pas appliqués.

D'ailleurs en supposant même une maison construite suivant toutes les règles de la salubrité, elle deviendra rapidement un foyer d'infection et d'épidémies par suite de la malpropreté et de l'incurie de ceux qui l'habitent. C'est là un fait certain souvent relevé par les hygiénistes.

« On est obligé de reconnaître, écrit le D^r du Mesnil, qu'une habitation parfaitement salubre par elle-même devient insalubre en raison du nombre et des occupations des habitants et aussi de leur indifférence pour l'ordre et la propreté (2).

Ce qu'il importe donc avant tout, c'est de faire l'éducation hygiénique du peuple. C'est une œuvre difficile et de longue durée mais d'une haute importance dans l'intérêt même de notre race. L'école sans doute pour-

(1) *Recueil des travaux du comité consultatif d'hygiène publique*, t. XXII, p. 182.

(2) *Bulletin de la Société des habitations à bon marché*, 1897, p. 204.

rait exercer son influence dans ce sens. Mais le moyen le plus rapide et le plus sûr pour arriver à un résultat appréciable, c'est de créer dans le pays tout entier un personnel d'inspection sanitaire.

L'inspecteur a des rapports fréquents avec les habitants, il a une compétence spéciale, il peut, obtenir par la persuasion et par une surveillance minutieuse des résultats importants.

Nous avons vu précédemment combien d'améliorations sérieuses obtenaient à l'amiable les inspecteurs sanitaires et les membres des commissions des logements insalubres dans les villes qui en ont créé.

Grâce à cette intervention continue on pourrait espérer modifier peu à peu les habitudes de malpropreté si anciennes et si fréquentes dans une grande partie de la population. Les prescriptions du législateur auraient ainsi plus de chance de passer dans la pratique et de ne pas rester lettre morte dans une grande partie du pays.

Peut-être le Sénat sera-t-il de cet avis (1) ?

(1) On pourrait se demander, semble-t-il, s'il serait bien nécessaire de conserver les conseils d'hygiène locaux en créant un personnel d'inspection suffisamment compétent. Toutes les questions que l'on pose actuellement aux conseils d'hygiène, les inspecteurs pourraient y répondre. La suppression de ces conseils aurait le double avantage de simplifier le service de la salubrité et de diminuer les frais d'organisation de l'inspection sanitaire en créant des disponibilités nouvelles.

BIBLIOGRAPHIE

France.

- Bulletin** de la Société des habitations à bon marché.
Compte rendu annuel des travaux du comité consultatif d'hygiène publique de France.
D^r Cornil. — Rapport sur le projet de loi adopté par la Chambre des députés ayant pour objet la protection de la santé publique.
Dalloz. — Répertoire alphabétique de Législation.
— Recueil périodique de Jurisprudence.
Joltrain. — Les services sanitaires de la ville de Paris et du département de la Seine.
Jourdan. — Pouvoirs des maires en matière de salubrité des habitations.
— Législation des logements insalubres.
D^r Langlet. — Rapport sur le projet de loi pour la protection de la santé publique.
Du Mesnil. — L'habitation du pauvre.
Raffalovitch. — Le logement de l'ouvrier et du pauvre.
Rapports de la commission des logements insalubres de la ville de Paris.
— des commissions d'hygiène du département de la Seine.
— des bureaux d'hygiène de Reims, le Havre, Amiens, etc.
Rochard. — Encyclopédie d'hygiène publique et privée, tomes III et VIII.
Statistique sanitaire des villes de France de 1886 à 1894.

Angleterre.

- Bulletin** de législation comparée.
W. D. Hogg. — La médecine publique en Angleterre.
Lumley et Macmorran. — The public health acts.
Palmberg. — Traité d'hygiène publique.
Rapports annuels du local government board.
Rapports annuels de « Mansion house council on the dwellings of the poor ».

TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1
Différents cas d'intervention de l'Etat dans l'intérêt de l'hygiène publique.	1
CHAPITRE I. — Fondement du droit de contrainte de l'Etat sur l'individu en matière d'hygiène.	5
<i>Notions préliminaires.</i> — Influence du logement sur la santé des habitants ; remèdes, 6 à 8 ; — relevés statistiques ; proportion des morts par maladie contagieuse ; influence du milieu sur la mortalité, 8 à 12 ; — importance du problème au point de vue militaire, budgétaire, commercial, humanitaire, 12 à 14.	
Principes justifiant l'intervention de l'Etat dans les questions d'hygiène privée ; respect de la liberté industrielle ; sauvegarde des intérêts généraux et futurs de la collectivité, 14 à 18 ; — difficultés d'application, 18 à 21.	
CHAPITRE II. — Organisation des services d'hygiène publique chargés en France de veiller à la salubrité des habitations privées et d'éviter la propagation des maladies transmissibles	21
§ 1. <i>Autorités chargées de prendre des décisions.</i>	21
a) Maire ; b) conseil municipal, 22.	
§ 2. <i>Autorités chargées du contrôle et de la direction</i> . . .	22
a) Bureau de l'hygiène ; b) comité de direction, 22 à 25.	
§ 3. <i>Conseils d'hygiène.</i>	25
1° Conseils de département et d'arrondissement ; fonctionnement, critique, 25 à 28 ; 2° comité consultatif d'hygiène publique de France ; fonctionnement, 28 à 30.	
§ 4. <i>Agents et services d'information.</i>	30
a) Commission des logements insalubres ; b) service des épidémies ; déclaration obligatoire des maladies contagieuses ; fonctionnement du service ; critiques, 30 à 37 ; c) bureaux d'hygiène municipaux ; fonctionnement, 37 à 43.	

§ 5. <i>Département de la Seine et ville de Paris</i>	43
Préfecture de police et préfecture de la Seine; — commissions d'hygiène d'arrondissement; — service d'assainissement et de salubrité de l'habitation, 43 à 49.	
CHAPITRE III. — Organisation des services d'hygiène publique intérieure en Angleterre.	52
Historique 52 à 55.	
§ 1. <i>Autorités locales ayant le droit de prendre des décisions en matière d'hygiène publique.</i>	55
Districts urbains et ruraux, 55 à 57.	
§ 2. <i>Inspection sanitaire</i>	57
Fonctionnement du service, 57 à 61.	
§ 3. <i>Autorités chargées du contrôle et de la direction.</i> . . .	61
Local government board, 21 à 64.	
CHAPITRE IV. — Pouvoirs de l'administration française en vue d'assurer la salubrité de l'habitation et de combattre la propagation des maladies transmissibles. . .	64
SECTION I. — <i>Pouvoirs de l'autorité municipale en temps normal.</i> . .	67
1° <i>Etendue des pouvoirs des municipalités</i>	67
A. Constructions et aménagements nouveaux; réglementation sanitaire préventive, 64 à 68; — Réglementation sanitaire préventive en vigueur à Paris; approbation des projets de construction, 69; I. Dimensions relatives des différentes parties de l'habitation, 70; II. Evacuation des résidus impurs; eaux ménagères, 71; matières usées; fosses fixes; fosses mobiles tout à l'égout, 73 à 78; III. Appareils de chauffage et d'éclairage, 78 à 81. — Dans quelle mesure la réglementation en vigueur à Paris peut-elle être appliquée dans d'autres villes, 82. — Limite du pouvoir réglementaire des maires vis-à-vis des propriétaires immobiliers dans l'intérêt de l'hygiène publique; analyse de la jurisprudence; difficultés provoquées par l'application à Paris du système du tout à l'égout, 82 à 90.	
B. Maisons existantes; réglementation sanitaire répressive; I. Réglementation concernant l'usage de l'habitation, 91 à 94; II. Travaux qui peuvent être imposés par les autorités municipales pour supprimer une cause d'insalubrité; a) pouvoirs des maires, 94 à 97; b) pouvoirs du conseil municipal; analyse de la loi du 13 avril 1850; son caractère, 97 à 180; conditions requises pour justifier l'intervention de la commission des logements insalubres; fonctionnement de la commission, 100 à 105.	
2° <i>Voies de recours</i>	106

Contre les arrêtés municipaux. — Contre les décisions du conseil municipal, 106 à 108.	
3 ^e <i>Sanction des décisions des autorités municipales.</i> . . .	108
Sanction des arrêtés municipaux, 108 à 109. — Sanction des décisions du conseil municipal, 110 à 112 ; critique générale de la loi du 13 avril 1850, 112 à 117.	
4 ^e <i>Expropriation pour cause d'insalubrité</i>	116
Les inconvénients, 116 à 119.	
SECTION II. — <i>Pouvoirs exceptionnels de l'administration en temps d'épidémie.</i>	120
Pouvoirs de l'administration locale et de l'administration centrale, 120 à 122 ; applications pratiques, 122 à 126.	
CHAPITRE V. — Pouvoirs de l'administration sanitaire anglaise en vue d'assurer la salubrité de l'habitation et de lutter contre la propagation des maladies contagieuses	127
Caractères généraux de la législation sanitaire anglaise ; réglementation en vigueur, 127 à 130.	
SECTION I. — <i>Pouvoirs de l'administration sanitaire anglaise en vue d'assurer la salubrité de l'habitation</i> . . .	131
1 ^o <i>Etendue des pouvoirs de l'administration locale.</i> . . .	131
A. Constructions et aménagements nouveaux, 131 à 133.	
B. Maisons existantes ; pouvoirs de l'administration locale, 134. Pouvoirs du juge ; I. « des nuisances », 137 à 139 ; II. Bâtiments insalubres ou obstrueteurs, 139 à 141.	
C. Ilois insalubres ; expropriation pour cause d'insalubrité, ses particularités, 141 à 144.	
2 ^o <i>Sanction des prescriptions légales et des ordres de l'autorité locale</i>	144
3 ^o <i>Voies de recours</i>	146
En cas : 1 ^o d'abus de pouvoir ; 2 ^o de négligence de l'administration, 146 à 149.	
SECTION II. — <i>Pouvoirs de l'administration en vue de lutter contre la propagation des maladies contagieuses et des épidémies</i>	149
Pouvoirs de l'administration locale et de l'administration centrale, 149 à 153.	
CHAPITRE VI. — Projets de réforme de la législation française relative à la salubrité de l'habitation.	153
Historique, 153 à 155.	
I. — <i>Modification de l'organisation sanitaire.</i>	155

<i>a) Conseils d'hygiène ; b) inspection sanitaire ; c) service de désinfection, 155 à 161.</i>	
II. —	<i>Extension des pouvoirs de l'administration dans l'intérêt de la salubrité publique.</i> 161
I.	Extension des pouvoirs des autorités municipales vis-à-vis des propriétaires immobiliers ; critique du projet, 161 à 168.
II.	Extension des pouvoirs de l'administration en vue de lutter contre la propagation des maladies transmissibles, 169.
CONCLUSION. — Conditions préalables nécessaires à l'application du projet de réforme. Influence de l'opinion publique. Utilité d'un service d'inspection sanitaire, 169 à 176.	
BIBLIOGRAPHIE.	178

Vu :

Le Président de la thèse,
LESEUR.

Vu :

Le Doyen,
GARSONNET.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

Imp. G. Saint-Aubin et Thevenot. — J. Thevenot, successeur, Saint-Dizier
